建立一套適用於香港金融機構的有效處置機制

第二階段諮詢文件－

首階段諮詢總結及最新政策發展

由財經事務及庫務局、香港金融管理局、

證券及期貨事務監察委員會和保險業監督聯合發表

2015 年 1 月 21 日

關於本文件

1. 本諮詢文件由香港特別行政區政府財經事務及庫務局，連同香港金融管理局、證券及期貨事務監察委員會及保險業監督聯合發表。

2. 文件內容包括：(i)對第一份有關在香港建立金融機構有效處置機制諮詢文件收集所得意見的回應(該諮詢文件在二零一四年年初發表)；以及(ii)建立機制涉及的關鍵議題(包括在第一階段諮詢文件所探討的議題)的詳情。

3. 這是第二階段諮詢文件，待考慮各界就本文件提交的意見和預期的國際新發展後，政府擬進一步修訂建議，屆時可能有需要先進行為期較短的第三階段諮詢，然後在二零一五年年底向立法會提交條例草案。

4. 本諮詢文件提出的問題以列表形式載於附件五，以供參考。現誠邀有關各方就這些問題，以及可能對本諮詢文件列載的各項建議有重大影響的任何相關事項，提出意見。

5. 請在二零一五年四月二十日或以前，以下列任何一種方式送交意見書：

郵寄： 香港添馬添美道 2 號

政府總部 24 樓

財經事務及庫務局

財經事務科

處置機制公眾諮詢

傳真： +852 2856 0922

電郵： resolution@fstb.gov.hk

6. 代表任何組織 / 機構 / 團體提出意見的人士須提供所代表組織 / 機構 / 團體的詳細資料。

7. 財經事務及庫務局、香港金融管理局、證券及期貨事務監察委員會及保險業監督均可隨時以任何形式複製和公開所接獲的意見書的全部或部分內容，以及使用、修改或進一步闡釋所提出的任何建議，而無須向提出建議者徵求批准或致謝。

8. 提出意見者的姓名、所屬組織 / 機構 / 團體的名稱及其意見書的內容，可能會在財經事務及庫務局網站(或香港金融管理局、證券及期貨事務監察委員會或保險業監督(即保險業監理處)的網站)公開或複製，也可能在有關當局發表的其他文件中提述。如

閣下不願公開姓名、所屬組織／機構／團體的名稱及／或所提出的意見，請在提出意見時清楚表明。

9. 所提交的個人資料，只會用於與這次諮詢直接有關的用途。這些資料可能會被轉交其他政府部門／機構作相同用途。如欲查閱或更正意見書所載的個人資料，請聯絡：

香港添馬
添美道2號
政府總部24樓
財經事務及庫務局
財經事務科
資料管理主任

10. 為使本諮詢文件所述建議的理念清晰易明，文件用詞按常用字義詮釋，除文意另有所指，則作別論。不過，日後以立法方式實施有關建議時，該等用詞或會修改，以期準確地反映有關建議在法律上的政策原意，或協助詮釋該等用詞用於法律時所具有的涵義。

目錄

引言

1. 二零一四年一月七日，政府財經事務及庫務局(財庫局)聯同香港金融管理局(金管局)、證券及期貨事務監察委員會(證監會)和保險業監督(統稱有關當局)，為實施適用於香港的金融機構有效處置機制發表第一階段諮詢文件[1](《諮詢文件一》)，提出法律改革建議。這項改革為有關當局提供更多應付金融危機的選擇方案，以免具系統重要性金融機構一旦倒閉，關鍵金融服務有中斷之虞，金融穩定也因而受損。

2. 近年的環球金融危機，嚴重打擊經濟，促使國際社會展開討論，商訂有效的金融機構處置機制應具備的要點，求取廣泛共識。正如《諮詢文件一》所述，金融穩定理事會根據各方共識，制訂了一系列國際新準則，並把該等新準則收錄在題為《有效的金融機構處置機制主要元素》[2](《主要元素》)的文件內。為了符合《主要元素》所述的準則，香港有需要修訂法例，改革現行安排，《諮詢文件一》簡述了有關建議。後來，國際貨幣基金組織(基金組織)根據金融體系評估計劃[3]，評估了香港多個相關範疇，包括危機管理安排，得出的結論同樣是香港在這方面亟須改革。

3. 正如《諮詢文件一》所指出，在缺乏有效的處置機制的情況下，具系統重要性金融機構一旦倒閉，有關當局便會面對兩難的抉

---

[1] 詳見財庫局、金管局、證監會及保險業監督在二零一四年一月發表的《適用於香港的金融機構有效處置機制》，http://www.fstb.gov.hk/fsb/ppr/consult/resolution_c.pdf。

[2] 詳見金融穩定理事會在二零一一年發表的《有效的金融機構處置機制主要元素》(Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions)，http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf (只備英文本)。二零一四年十月，金融穩定理事會重新發出《主要元素》，增訂四份附件，當中包括適用於非銀行金融機構的指引。請參閱附註 4。

[3] 詳見基金組織在二零一四年發表的《中華人民共和國——香港特別行政區：金融體系評估計劃——技術簡報：危機管理與有效的銀行處置框架》(People's Republic of China－Hong Kong Special Administrative Region: Financial Sector Assessment Program－Crisis Management and Bank Resolution Framework－Technical Note)，https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14209.pdf (只備英文本)；以及基金組織在二零一四年發表的《中華人民共和國——香港特別行政區：金融體系穩定評估報告》(People's Republic of China－Hong Kong Special Administrative Region: Financial System Stability Assessment)，https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14130.pdf (只備英文本)。

擇：要不讓機構清盤，並面對隨之而來廣泛的金融衝擊，要不冒險動用大量公帑拯救機構(以及其股東和債權人)，務使機構能繼續提供關鍵金融服務，藉此維護金融穩定。如設立有效的處置機制，便可提供另一選擇，不但能夠保障依賴瀕臨倒閉金融機構所提供的關鍵金融服務的客戶，而且可以遏止機構倒閉對金融體系其他部分造成的連鎖影響。

4. 正如《諮詢文件一》所述，負責執行處置機制的主管當局如按機制處置瀕臨倒閉的金融機構，便須確保對有關各方(包括客戶和一般僱員)而言，結果至少不遜於機構被清盤時的情況。根據機制，可作出更有效的安排，使倒閉(和執行處置程序)所引致的費用，由瀕臨倒閉金融機構的擁有人——即股東，以及某些無抵押債權人承擔。機制也會為香港主管當局及其相應海外主管當局提供更妥善的支援，利便他們以協調方式處置那些業務遍及多個司法管轄區的瀕臨倒閉金融機構。

5. 為期三個月的諮詢期結束後，有關各方就《諮詢文件一》提交了33 份意見書。回應者包括金融機構及其同業公會，以及會計界及法律執業者(名單列於附件一)。有關當局察悉，絕大多數對於第一階段諮詢的回應者（回應者）都認為，對執行本地以至跨境處置工作而言，推行改革，攸關重要。不少意見的焦點，都集中在《諮詢文件一》所述的具體問題，即如何以最有效的方式，設立既符合本地規定又切合國際標準的處置機制。有關當局在進一步修訂和制訂本地機制的建議時，已仔細研究所收到的意見，並詳加考慮。建議內容概要載於本諮詢文件(《諮詢文件二》)。

6. 有關當局明白有必要適時進行所需的法律改革，因為金融穩定理事會已表明，各成員司法管轄區必須在二零一五年年底前達到《主要元素》所載標準。此外，基金組織在根據金融體系評估計劃擬備的評估報告中，建議香港特別行政區政府應「繼續致力參照最新的國際良好常規制訂完備的處置機制」，並應把這項工作列為短期(即未來 18 個月內)首要工作。有見及此，即使金融穩定理事會仍在進行與處置程序若干範疇相關的工作，特別是跨境協調工作，有關當局也決定在這個時候發表《諮詢文件二》。因應金融穩定理事會就處置程序若干範疇而持續進行的工作、近期就適用於非銀行金融機構的《主要元素》發出的指引[4]，以及公眾

[4] 二零一四年十月，金融穩定理事會重新發出《主要元素》，就適用於非銀行金融機構的元素增訂指

可能在回應《諮詢文件二》的意見書中提出的問題，有關當局認為或有必要針對個別議題進行規模較小的第三階段諮詢。第三階段諮詢文件(《諮詢文件三》)的諮詢議題料會包括：

— 交代「自救」方案的運作詳情，可能包括香港根據金融穩定理事會所訂框架，實施吸收虧損整體能力規定的安排；

— 建立機制，以便執行跨境處置行動，促進跨境協調工作；

— 關於處置費用資金來源的進一步建議；

— 在處置程序進行期間保障客戶資產[5]。

引。重發的《主要元素》除了把金融穩定理事會在二零一一年發出的《主要元素》(請參閱附註 2)原文照錄外，還增訂了以下四份附件，以作補充：(i)《金融市場基建及金融市場基建參與者的處置程序》；(ii)《保險公司的處置程序》；(iii)《處置程序中的保障客戶資產安排》，以及(iv)《為進行處置程序而共用資訊的安排》。詳見金融穩定理事會在二零一四年發出的《有效的金融機構處置機制主要元素》(“Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions”)，http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf (只備英文本)。

[5] 《諮詢文件一》提到，「根據《證券及期貨條例》，廣義來說，客戶資產指持牌法團或認可機構獲託付或代表客戶收取的證券、抵押品和款項。保障客戶資產的框架，可稱為「信託機制」，根據有關機制，持牌法團以信託形式代客戶持有「客戶證券」和「客戶款項」，並須以獨立帳戶持有有關資產。這個框架與規管存放於認可機構的客戶資產的框架略有不同，原因是雖然《證券及期貨(客戶證券)規則》規定認可機構須以信託形式代客戶持有「客戶證券」，但該規則並不適用於認可機構持有的「客戶款項」。

第一章——處置機制的涵蓋範圍

本章載述有關當局就香港處置機制的涵蓋範圍提出的建議，內容包括：

— 建立共同處置程序框架(即金融體系不同界別的金融機構都適用的單一機制);

— 界定哪些金融機構應納入機制的涵蓋範圍之內；

— 准許在符合特定條件的情況下，向金融機構的控股公司及「聯營營運機構」行使處置權力。

概覽

7. 《諮詢文件一》的回應者(回應者)大多支持現時開展的工作，以期在香港實施有效的處置機制。大部分回應者都明白加強現行安排攸關重要，這樣有關當局才可在具系統重要性金融機構一旦倒閉時，維護本港金融穩定和避免耗用公帑。有些回應者還強調，香港是主要的國際金融中心，必須實施符合《主要元素》所載標準的處置機制，以便在處置跨境營運的具系統重要性金融機構時，予以配合(以及未雨綢繆，在有關金融機構倒閉前，進行所需的處置規劃)。《諮詢文件一》公布後，基金組織在最近一輪的金融體系評估計劃中，評估了香港多個相關範疇，包括現行的危機管理安排，得出的結論同樣是香港必須優先實施處置機制[6]。

8. 有關當局已仔細研究各界對《諮詢文件一》所提問題的回應，並據以進一步修訂和制訂建議。《諮詢文件二》概述該等回應的性質，包括回應者提出的主要事項，並闡述有關當局計劃如何開展相關範疇的工作。在某些議題上，有關當局已達致最佳方案，並據此提出了實在的建議；而在其他議題上，有關當局則提供了具體實施安排的更多詳細資料，以作進一步諮詢(因此，《諮詢文件二》載有諮詢問題，供相關各方考慮)。

單一機制

9. 絕大部分回應者都贊成通過單一機制[7]建立共同處置程序框架，因為此舉能夠提供更充分的支援，以便有秩序地處置金融體系中跨界別經營的金融服務集團轄下的金融機構。有些回應者強調，單一機制有需要併入適用於不同界別的規定，以反映機制將涵蓋的各類金融機構的不同特性。有關當局知

[6] 請參閱附註 3。

[7] 而非就不同界別設立不同的處置機制。

道這點攸關重要，因此會詳加考慮須把哪些適用於不同界別的規定併入機制之內(過程中會參考重發的《主要元素》[8])，以確保本地機制與《主要元素》所訂標準及其他適用於相關界別金融機構的國際準則一致。

10. 有關當局注意到，部分來自保險業的回應者除了就處置機制對保險公司的涵蓋範圍應有多廣提出疑問外，還質疑共同框架實際上是否適用於保險公司。回應者列舉了多項理由支持他們的論據，包括保險公司的業務模式及所須遵守的監管規定與其他金融機構不盡相同，處置有問題保險公司業務的方法也有所分別。保險業其他回應者則認為，只要為保險業訂立完備適切的規定，採用共同框架是可以接受的。一如下文第 30 至 33 段所解釋，有關當局認為，如要實施《主要元素》所訂的標準，就必須把一旦倒閉便可能會對金融體系造成重大或關鍵影響的保險公司，納入機制之內。再者，有關當局經再三考慮，以及參考《主要元素》為處置機制所訂的通用標準後，仍然認為共同框架也適用於保險業。

涵蓋範圍

認可機構(持牌銀行、有限制牌照銀行及接受存款公司)

11. 絕大部分回應者都支持《諮詢文件一》所述的建議，即處置機制應涵蓋所有持牌銀行。少數回應者則質疑是否有需要把規模較小的持牌銀行納入機制之內，理由是：(i)業務規模相對較小的香港持牌銀行，不大可能會提供關鍵金融服務，或在倒閉時引起系統性風險；以及(ii)把這類持牌銀行納入機制之內會對其構成不必要的負擔。

12. 對於第11(i)段所述的回應者關注事項，有關當局的立場不變，仍然持守《諮詢文件一》所述的論據，就是持牌銀行一旦倒閉會否造成具系統重要性或關鍵的影響，取決於(至少在某程度上取決於)該持牌銀行不能持續經營時金融業以至整體經濟的狀況，以及當時的市場氣氛。市況良好時，提供小量(如有的話)關鍵金融服務的中小型持牌銀行若不能持續經營，現行的清盤程序應足以發揮作用，可據之有秩序地完成清盤工作，而不會對金融穩定造成顯著影響。不過，在金融市場或經濟環境受壓期間，即使是小型持牌銀行，如不能持續經營，也可能會引發系統性風險，因為該持牌銀行一旦倒閉，或會嚴重削弱各界對其他規模相若的持牌銀行甚至整個銀行業的信心，促使存戶及其他債權人從認可機構抽走

[8] 一如附註 4 所述，重發的《主要元素》增訂了新附件，就適用於非銀行金融機構的《主要元素》提供指引。

資金，或者減少或終止與這些認可機構的交易。在市場受壓時，出現這種連鎖效應的機會將大增。

13. 就第11(ii)段而言，有關當局明白，業界擔心要承擔額外的負擔，主要是關乎《主要元素》11[9]所述的要求，即須遵行就處置規劃而增訂的監管規定。有關當局留意到，其他司法管轄區的經驗顯示，中小型金融機構因其本身特性使然，可處置度較高，因此，要符合與處置機制相關的監管規定，相信不難(相對於規模較大及結構較為複雜的金融機構而言)。基於這一因素，同時為了減輕這些額外規定的影響，有關當局擬按相稱原則制訂(恢復及)處置規劃的規定。舉例來說，金管局已開始推行適用於本地認可機構的恢復規劃規定，並發出指引，述明預期認可機構的恢復規劃應與本身業務的性質、規模及複雜程度相稱[10]。因此，有關當局預期，與規模龐大且結構複雜的銀行相比，經營基本零售業務的小型認可機構的恢復規劃會精簡得多。有關當局日後推出適用於本地認可機構的處置規劃規定時，也會採用類似的相稱原則。

14. 對於把有限制牌照銀行及接受存款公司全部納入處置機制涵蓋範圍的建議，回應者意見不一。他們認為，與持牌銀行比較，這類機構倒閉時對金融穩定構成重大威脅的機會較小。然而，上文已解釋為何要把機制的涵蓋範圍擴大至所有持牌銀行。有關當局認為，相若的論據同樣適用於有限制牌照銀行及接受存款公司。換句話說，當市場受壓時，有限制牌照銀行及接受存款公司一旦倒閉，所構成的系統性威脅便會因直接或間接連鎖反應而大增。另外，一如《諮詢文件一》所述，在某些情況下，要有秩序地處置持牌銀行，可能有需要向該集團旗下的有限制牌照銀行及／或接受存款公司採取處置行動。

15. 此外，正如《諮詢文件一》多番重申，處置機制執行機構(執行機構)並不會在認可機構或任何金融機構不能持續經營時自動啓動處置程序，而是先評估當時情況是否符合兩項關連的處置條件──「不能持續經營條件」及「金融穩定條件」[11]，再決定是否啓動有關程序。這個方法使執行機構可按需要靈活行事，根據不能持續經營的認可機構當時的具體情況及宏

[9] 《主要元素》11 詳列多項總公司所在地與業務所在地當局在設立有效的恢復及處置規劃框架時，必須符合的準則。請參閱附註 4。

[10] 《監管政策手冊》單元 RE-1──恢復規劃(“Supervisory Policy Manual module on Recovery Planning (RE-1)”)的全文，見 http://www.hkma.gov.hk/media/chi/doc/key-functions/banking-stability/supervisory-policy-manual/RE-1.pdf。

[11] 這兩項處置條件的內容載於第 59 段。

觀市場因素，評估認可機構所構成的金融穩定風險，以決定是否啓動處置程序。

16. 有關當局經審慎考慮回應者的意見後，認為應把所有認可機構，即所有持牌銀行、有限制牌照銀行和接受存款公司，都納入處置機制之內。如此界定涵蓋範圍，加上設定運用機制的條件，便可兩相兼顧，一方面確保所有相關認可機構都納入機制之內，另一方面則確保處置程序僅在適當時才啓動，以期在認可機構一旦倒閉時，確保關鍵金融服務不會中斷，而事件所構成的金融穩定風險也受到控制。

金融市場基建

17. 《諮詢文件一》建議，凡《結算及交收系統條例》(第 584 章)指定由金融管理專員監察的金融市場基建(由金融管理專員擁有或營運者除外)，以及根據《證券及期貨條例》(第 571 章)獲認可為結算所的金融市場基建，均須納入處置機制之內。回應者明白這些金融市場基建在支持香港市場支付、結算及交收方面起着關鍵作用，因此，普遍贊成上述建議。

18. 特別是就認可結算所而言，數名回應者強調，處置機制必須顧及有關界別的特有規定，尤其是中央交易對手方的損失分配規則。一如第 9 段所述，有關當局在制訂處置機制時，除了會考慮金融穩定理事會在《主要元素》的新增附件《金融市場基建及金融市場基建參與者的處置程序》中提供的金融市場基建處置指引外，也會考慮國際上相關的發展情況，以確保香港的機制符合適用的國際準則。

19. 有關當局特別注意到，上述附件提供了一些在進入處置程序前執行損失分配規則及程序的指引。該附件載明「如金融市場基建訂有損失相互抵銷或損失分配的規則及程序，除非為了達到處置目標而必須或適宜……在所有規則及程序都一一執行之前，啓動金融市場基建處置程序，否則通常應在所有規則及程序都一一執行之後，才進行處置程序。如在進行處置程序之前，仍有相關規則及程序尚未執行，執行機構應有權強制執行相關規則及程序。」

20. 基於《諮詢文件一》提出的建議所依的理據，加上得到回應者的支持，有關當局擬按原本建議把金融市場基建納入處置機制之內。換句話說，根據《結算及交收系統條例》指定受金融管理專員監察的金融市場基建(由金融管理專員全資[12]

[12] 《諮詢文件一》的用詞為「由金融管理專員擁有及運作的金融市場基建」，現加入「全資」一詞，以表明如金融管理專員是金融市場基建的唯一擁有人，因而掌握其充分的控制權，即

擁有和營運者除外)，以及根據《證券及期貨條例》獲認可為結算所的金融市場基建，都會納入機制之內。(須注意的是，一如其他金融機構，即使金融市場基建不能持續經營，執行機構也須確信兩項關連的處置條件均已符合，才可啓動處置程序。)

持牌法團

21. 《諮詢文件一》建議，把從事若干受規管活動的某些持牌法團也納入處置機制之內，並通過設立規模下限進一步縮小涵蓋範圍。設立規模下限時，會參考金融穩定理事會及國際證券事務監察委員會組織(國際證監會組織)現正進行的識別工作(即識別具全球系統重要性的非銀行非保險公司類金融機構)[13]。大多數回應者都贊成把某些持牌法團納入機制之內。

22. 大部分回應者都同意，只有獲發牌從事《諮詢文件一》所識別的幾類受規管活動[14]的持牌法團，才應被納入機制之內。然而，小部分來自資產管理業界的回應者認為，應把資產管理機構豁除於機制之外。《諮詢文件一》建議加設規模下限，以進一步減少機制所涵蓋的持牌法團數目，回應者對此意見不一。有些回應者提議，在決定是否把某持牌法團納入機制之內時，須考慮多項質量標準，規模大小應只是其中之一。

23. 就資產管理機構而言，有關當局認為，如斷定金融機構中整個資產管理機構組別都應豁除在機制之外，實在言之尚早。預計金融穩定理事會／國際證監會組織會在《諮詢文件：識別具全球系統重要性的非銀行非保險公司類金融機構的評估方法》(該諮詢文件)後繼續考慮有關事宜。事實上，該份初步諮詢文件的重點之一，是探討評估資產管理實體的系統重要性時，是否適宜從不同着眼點入手(例如：「以獨立實體方式營運的資產管理機構」或「資產管理機構連同旗下基金」的分類方法)。

無須把該金融市場基建納入處置機制之內。

[13] 詳見金融穩定理事會／國際證監會組織在二零一四年發表的《諮詢文件：識別具全球系統重要性的非銀行非保險公司類金融機構的評估方法》(Consultative Document: Assessment Methodologies for Identifying Non-bank Non-Insurer Global Systemically Important Financial Institutions)，http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_140108.pdf (只備英文本)。《諮詢文件一》在二零一四年一月七日發表，這份諮詢文件則在翌日(即二零一四年一月八日)刊發。

[14] 在《諮詢文件一》中，有關當局識別了幾類可能與《證券及期貨條例》第116條所指的受規管活動最相關的活動：(i)證券或期貨合約交易；(ii)資產管理；以及(iii)場外衍生工具交易或以場外衍生工具結算代理人身分行事。

24. 在更廣泛的層面上，該諮詢文件建議，把「資產負債表內資產總值」的關鍵門檻訂為 1,000 億美元，並按此關鍵門檻決定須就哪些市場中介機構進行具全球系統重要性的非銀行非保險公司類金融機構的評估程序。目前，本港最大的持牌法團的資產規模，均遠低於這個門檻。此外，有關當局注意到，回顧過去二十年持牌法團倒閉的個案來看，沒有證據顯示持牌法團倒閉對整個金融體系及經濟活動造成嚴重衝擊。

25. 該諮詢文件載列建議程序，以評估非銀行非保險公司類金融機構的全球系統重要性。根據有關程序，主要的國家主管當局(即總公司所在地當局)會按適用於不同界別的方法，深入評估達到關鍵門檻的金融機構的全球系統重要性。因應不同界別的情況而訂立的方法，要求總公司所在地當局使用專為具全球系統重要性的非銀行非保險公司類金融機構而設的建議指標，即業務規模、互聯關係、可替代性、複雜程度和跨區業務(如適用，跨境監管資訊的共用安排也是考慮之列)，進行質量分析，並從監管角度判斷有關非銀行非保險公司類金融機構一旦陷入財政困境或倒閉，會否對全球金融穩定構成威脅。相關組織會成立國際監察小組，透過聯合檢討，致力確保國際社會應用評估方法時彼此一致，並就哪些機構可能被指定為具全球系統重要性的非銀行非保險公司類金融機構達成共識。金融穩定理事會及國家主管當局會參考相關的質量指標，一同擬訂具全球系統重要性的非銀行非保險公司類金融機構的最終名單[15]。因此，有關當局宜採納金融穩定理事會及國際證監會組織制訂的評估程序和建議準則，把被指定為具全球系統重要性的非銀行非保險公司類金融機構的持牌法團，納入本地機制之內。有關當局認為，無須在金融穩定理事會及國際證監會組織考慮採用的準則之外，增訂額外準則，尤其不必為市場中介機構(證券交易商經紀)另訂準則，因為有關當局應會按該諮詢文件建議的方向，訂定適用於市場中介機構的評估方法。

26. 《諮詢文件一》另建議，把屬具全球系統重要性金融機構的分支機構或附屬公司的持牌法團，納入機制之內。有關當局還就是否有需要把並非具全球系統重要性金融機構的金融服務集團(不論是只在本地營運還是跨境營運)旗下的持牌法團納入機制之內，徵詢公眾意見。

27. 整體而言，大多數回應者都贊成把屬具全球系統重要性金融機構集團的分支機構或附屬公司的持牌法團納入機制之內。不過，也有回應者主張收窄涵蓋範圍，他們認為，具全球系統重要性金融機構在本地的業務如對香港具系統重要

[15] 詳見該諮詢文件第 3.3 段。請參閱附註 13。

性，才應把其分支機構或附屬公司納入機制之內。就屬並非具全球系統重要性金融機構集團的分支機構或附屬公司的持牌法團而言，贊成把此類持牌法團納入機制之內的回應者則更少。他們認為，除非該等持牌法團對香港構成金融穩定風險，或隸屬的集團也被納入同類海外處置機制之內，否則不應納入本地機制之內。

28. 有關當局仍然認為，香港作為主要業務所在地當局，理應能夠支援有秩序地處置具全球系統重要性金融機構的工作，因此，應採納建議，把屬被識別為本身屬(或旗下有)具全球系統重要性金融機構的集團的分支機構或附屬公司的持牌法團，納入本地的處置機制之內。不過，有關當局認為，無須把並非列為本身屬(或旗下有)具全球系統重要性金融機構的金融集團旗下的持牌法團一律納入機制之內。考慮到持牌法團過往及現在的普遍營運情況，有關當局認為如此界定涵蓋範圍，已足以把合適的持牌法團納入機制之內。正如《諮詢文件一》第 142 段所述，與銀行業的金融機構相比，個別持牌法團倒閉對香港構成系統性風險的可能性較低。目前，似乎沒有持牌法團所佔的市場份額大得足以被視為提供關鍵金融服務的機構，也沒有持牌法團與其他金融機構的連繫重要得足以引起連鎖影響。

29. 有關當局仔細考慮回應者的意見後，本打算沿用《諮詢文件一》建議的一般方法識別持牌法團中某些類別的機構，以便把有關機構納入機制之內。不過，鑒於該諮詢文件已識別從事涉及系統重要性活動的各類非銀行非保險公司類金融機構，因此現提議修訂原來的建議，不按受規管活動及規模下限界定適用於持牌法團的涵蓋範圍，改為把符合以下準則的持牌法團納入機制之內：

    (a) 屬被指定為具全球系統重要性的非銀行非保險公司類金融機構的持牌法團[16]；以及

    (b) 屬被識別為本身屬(或旗下有)具全球系統重要性金融機構的集團的附屬公司或分支機構的持牌法團[17]；

有關當局無意把金融服務集團旗下的持牌法團也納入機制之內，除非該持牌法團屬被識別為本身屬(或旗下有)具全球

[16] 金融穩定理事會／國際證監會組織會在該諮詢文件的總結中，述明用以指定具全球系統重要性的非銀行非保險公司類金融機構的準則。

[17] 具全球系統重要性金融機構包括具全球系統重要性銀行、具全球系統重要性保險公司，以及具全球系統重要性非銀行非保險公司類金融機構。

系統重要性金融機構的集團的分支機構或附屬公司，則作別論。

問題 1

你是否同意採納第 29 段所述的經修訂建議，據之界定適用於持牌法團的涵蓋範圍？

保險公司

30. 《諮詢文件一》建議，把下文所述的保險公司納入處置機制之內：(i)在本港營運的具全球系統重要性保險公司和在香港設有業務的國際活躍保險集團；以及(ii)被評估為一旦倒閉可能會在本港造成系統重要性或關鍵影響的保險公司。有關當局留意到，不少回應者都贊成把被指定為具全球系統重要性的保險公司在本港的業務，納入機制之內。另外，也有一些回應者支持擴大機制範圍，以涵蓋國際活躍保險集團和被評估為一旦倒閉可能會對本港造成系統重要性或關鍵影響的保險公司。持反對意見的回應者則提出以下理據：(i)保險公司即使倒閉，也不大可能(對本港或更廣泛的地區)構成系統性風險；以及(ii)現時仍未有可靠的方法評估保險公司引起的系統性風險。

31. 有關當局注意到，目前已有一套國際通行的評估方法，用以識別一旦陷入財困或無秩序地倒閉便可能會構成全球系統性風險的保險公司[18]。國際保險監督聯會(保監聯會)會每年按此方法進行評估，以配合金融穩定理事會為識別具全球系統重要性金融機構而採取的其他措施[19]。基於這個原因，《主要元素》的新訂附件—《保險公司的處置程序》訂明，「一旦倒閉便可能會對金融體系造成重大或關鍵影響的保險公司，尤以被指定為具全球系統重要性保險公司的保險公司為然，都應受符合本文件所述要求的處置機制規管」[20]。鑒於目前並無規定把國際活躍保險集團納入機制之內，有關當局經進一步考慮後認為，如本地實體被識別為國際活躍保險集團，或屬被識別為國際活躍保險集團的跨境營運實體的本地分支機構或附屬公司，一概不宜納入機制之內[21]。

---

[18] 詳見保監聯會在二零一三年發表的《具全球系統重要性保險公司：初步評估方法》(Global Systemically Important Insurers: Initial Assessment Methodology)，http://www.iaisweb.org/index.cfm?event=getPage&nodeId=25233# (只備英文本)。

[19] 最新的具全球系統重要性保險公司名單已在二零一四年十一月公布，詳見 http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_141106a.pdf (只備英文本)。

[20] 請參閱附註 4。

[21] 不宜把這類實體納入機制之內的原因之一，是難以確定在被識別為國際活躍保險集團的保險

32. 有關當局認為，在識別可能對香港構成風險的保險公司時，可參考保監聯會所採用的具全球系統重要性保險公司評估方法、有待金融穩定理事會擬訂的《識別關鍵功能和關鍵共用服務的指引》[22]，以及海外司法管轄區的經驗，然後視乎本地的情況，加以採用。在評估保險公司對香港的系統重要性時，須考慮多項適用於保險業的因素，包括業務規模、互聯關係、市場份額／集中程度、可替代性，以及保險業監督認為合適的其他因素。

33. 經考慮回應者的意見及金融穩定理事會所發出的相關指引後，有關當局建議，按以下原則界定處置機制的涵蓋範圍：(i)凡屬由具全球系統重要性保險公司在港營運的附屬公司或分支機構的保險公司，以及(ii)被評估為一旦倒閉便可能會對香港金融體系造成重大或關鍵影響的保險公司，均須納入機制之內。

<u>問題 2</u>

你對於在評估保險公司對香港的系統重要性時應考慮的因素，有何意見？

34. 有關當局是基於目前對各類金融機構的風險評估，即評估認可機構、金融市場基建、持牌法團和保險公司一旦倒閉，會對關鍵金融服務的持續性和整體金融穩定構成什麼風險，建議應一律把有關機構納入處置機制之內。為了未雨綢繆，預防日後出現不同類別的機構也可能構成上述風險的情況，有關當局屬意在設立機制時，賦予財政司司長權力，使其在認為金融機構(即本不屬機制涵蓋範圍之內的金融機構)不能持續經營，可能導致金融體系受到衝擊時，把有關金融機構指定為須納入機制之內的金融機構。

公司中，哪些會對本港或更廣泛的地區構成系統性風險，詳見保監聯會在二零一四年發表的《有關監管國際活躍保險集團通用機制的常見問題》修訂本(Frequently Asked Questions for the IAIS Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups (Com Frame))，http://www.iaisweb.org/index.cfm?event=getPage&nodeId=25229# (只備英文本)。

[22] 詳見金融穩定理事會在二零一四年發表的諮詢文件──《具系統重要性保險公司的恢復和處置程序規劃：識別關鍵功能和關鍵共用服務的指引》(Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Insurers: Guidance on Identification of Critical Functions and Critical Shared Services)，http://www.financialstabilityboard.org/publications/c_141016.pdf (只備英文本)。

問題 3

你認為賦權財政司司長的建議是否恰當？即賦予財政司司長權力，使其可指定其他金融機構為須納入處置機制之內的機構，以確保凡在倒閉時可能造成關鍵或系統性影響的金融機構，都會被納入機制之內，並顧及某類金融機構隨時間推展而變成可能構成風險的情況。

海外註冊實體的分支機構

35. 《諮詢文件一》建議，按照為各個界別設定處置機制涵蓋範圍的做法，把海外金融機構在香港營運的分支機構(分支機構)，納入機制之內。此舉攸關重要，因為香港是主要的國際金融中心，有不少金融機構(包括一旦倒閉便可能會對本地金融穩定構成威脅的金融機構)都以開設分支機構的形式在港經營業務，當中尤以銀行界和保險界為然。因此，把分支機構納入機制之內，實屬必要，這樣本地執行機構才可在總公司所在地當局進行處置程序時，予以配合。然而，《諮詢文件一》也指出，在某些情況下，以協調方式進行處置程序並不可行，例如總公司所在地當局可能沒有所需的授權、權力或誘因；而在另一些情況下，則須運用香港的機制，就分支機構進行獨立的處置程序，以確保關鍵金融服務不會中斷和維護本地金融穩定。

36. 回應者大多贊同把分支機構納入處置機制之內，以便與總公司所在地的執行機構合力執行跨境處置工作。至於把分支機構納入機制之內的另一理據，即讓本地執行機構進行獨立處置程序，以作為應變措施，則獲部分回應者(雖屬少數)支持。這些回應者也強調，由於分支機構在法律上隸屬海外註冊實體，故在財務和營運方面都可能對其甚為依賴，若要就分支機構採取獨立的處置行動，自然挑戰重重，因此，本地執行機構應先設法以合作方式，與海外執行機構協力執行跨境處置程序。有一名回應者建議，應規定必須符合額外條件，才可對分支機構獨立行使處置權力。有關當局察悉這項建議，但認為無須多此一舉，因為就香港分支機構採取獨立處置行動的效果，未必如以協調方式進行處置程序般理想。因此，如能達致建議的處置目標，並顧及第 65 段建議的做法，即要求香港的執行機構適當考慮其行動對其他司法管轄區的金融穩定的潛在影響，應可大大減低須就分支機構進行獨立處置程序的機會。

37. 有些回應者也指出，獨立處置屬某法律實體組成部分的分支機構，還須應付其他實際挑戰，包括：(i)法律衝突問題；以及(ii)區分海外實體資產與分支機構資產的困難。有關當局

也同意，即使有必要對本港及其他司法管轄區的分支機構採取有效而獨立的處置行動，以確保關鍵金融服務不會中斷，並維護本地金融穩定(有關理由載於第 35 段)，上述問題及困難也可能令情況變得複雜。究竟有沒有應付這些挑戰的良策，仍是未知之數，但執行機構制訂本地處置規劃的規定和評估金融機構的可處置性時[23]，會考慮任何可以減輕上述挑戰的方案，包括要求跨境營運金融機構的分支機構提交所需的資料。

38. 部分回應者表示，如有關當局最終規定分支機構必須轉為本地註冊附屬公司，以配合有關當局執行處置程序，他們不會贊成。有關當局表示，實施處置機制本身並不會對金融機構能夠以分支機構形式在香港營運的現行政策有任何影響。因此，金融機構只要不違反監管機構所訂定的目標，便可以分支機構的形式在香港營運[24]。不過，在個別情況下，執行機構就金融機構進行處置規劃時或會斷定，分支機構這種結構是採取處置行動的重大障礙(舉例來說，在進行處置規劃期間，總公司所在地當局和有關金融機構無法就處置本地分支機構的計劃作出充分保證)。要是這樣的話，應可根據處置機制，要求有關金融機構把在香港營運的部分或全部分支機構轉為附屬公司。有關如何清除處置行動的障礙的建議，詳載於《諮詢文件二》第三章第 129 至 135 段[25]。

39. 總括而言，有關當局仔細考慮回應者的意見後，擬按照為各個界別設定處置機制涵蓋範圍的做法，把海外金融機構在香港營運的分支機構納入機制之內。雖然這個做法的主要目的，在於利便進行協調有序的跨境處置行動，但執行機構會在符合本地處置條件的情況下，保留向金融集團旗下分支機構獨立採取處置行動的權力，俾能在因總公司所在地執行機構採取或不採取行動，致使香港的執行機構必須為達致本地的處置目標而獨立行事時，有據可依。

<u>本地註冊控股公司及聯營營運機構</u>

40. 《諮詢文件一》建議，本地機制應賦予執行機構權力，使執行機構可針對處置機制涵蓋範圍之內的一家或多家金融機構在本港成立的控股公司(本地註冊控股公司)，啓動處置程

23 本地認可機構的處置規劃及處置程序可行性評估規定，預計會在二零一五年年底推出。

24 有關銀行業在這方面的慣例，詳見金管局總裁陳德霖在二零一一年發表題為《論綜合銀行制度 —— 從香港角度出發》的演辭的第 16 段，http://www.hkma.gov.hk/chi/key-information/speech-speakers/ntlchan/20110407-1.shtml。

25 《諮詢文件一》述明，為提高金融機構的可處置性，處置機制必須訂有這項權力，至於如何訂立相關授權規定，則會在《諮詢文件二》中深入探討。

序，以配合有秩序地處置有關金融機構的工作。整體而言，回應者普遍支持這項建議，但也指出兩大問題。

41. 其一是，有關當局不應訂立劃一規定，要求金融機構一律成立本地註冊控股公司。有關當局明白這個問題，並表明無意要求所有屬機制涵蓋範圍之內的金融機構都以此方式重組業務。與此同時，在個別情況下，執行機構(在進行處置規劃和評估金融機構可處置性的過程中)如斷定，因金融機構沒有成立本地註冊控股公司而造成重大障礙，以致難以有秩序地處置有關金融機構，即可運用機制賦予的權力，要求有關金融機構成立本地註冊控股公司，以消除上述障礙，從而提高有關金融機構的可處置性，但執行機構在採取行動之前，必先與有關金融機構商討(如涉及在港設有業務的跨境營運金融機構，更須與其總公司所在地的執行機構商討)。執行機構會按個別情況和依據第三章第 129 至 135 段所述的框架，進行處置程序可行性評估。

42. 其二是，同一本地註冊控股公司旗下或會有其他並非從事金融業的非金融機構集團公司，而當執行機構行使處置權力時，該等集團公司也可能會受到影響。有關當局同意回應者的觀點，認為一般而言，執行機構既不宜也不必對業務多元化的集團旗下並非從事金融業的公司行使處置權力。與此同時，有關當局也想指出，礙於某些集團的架構和營運方式，執行機構如無權向某些集團公司採取行動，便可能無法有秩序地處置機制涵蓋範圍之內的一家或多家金融機構。

43. 為釋除回應者的顧慮，有關當局建議，在處置機制內加入保障措施，清楚訂明以下推定情況：如瀕臨倒閉金融機構為從事多元化業務的集團旗下的機構，而執行機構經評估後認為，處置該金融機構的行動必須從控股公司層面入手，便會假設在本地註冊金融服務控股公司[26]的層面，採取處置行動。有關當局會設定條件，規定只有在特殊情況下，才可在業務多元化的本地註冊控股公司[27]的層面採取處置行動，特殊情況是指，從事多元化業務的集團所選擇的結構及營運方式，使執行機構必須在該本地註冊控股公司的層面入手，才能有秩序地進行處置行動。

44. 此外，《諮詢文件一》也曾就以下相關問題徵詢回應者的意見：如金融機構的必要服務是由其聯營營運機構提供，有何良策確保該等服務在處置程序進行期間不會中斷(持續營

[26] 金融服務控股公司指旗下附屬公司的主要業務為提供金融服務的控股公司。
[27] 業務多元化控股公司指旗下有多家附屬公司的控股公司，而當中至少有一家是從事金融業，但其他則並非提供金融服務或並非經營與金融服務有關的業務。

運)。有關當局建議，把聯營營運機構界定為與一家或多家金融機構屬同一集團的本地註冊實體，或因行使處置權力而被視為與有關金融機構屬同一集團的本地註冊實體，所從事的業務是為有關金融機構提供單項或多項服務。《諮詢文件一》就上述問題提出了兩個可行方案：(i)直接對聯營營運機構行使處置權力，例如轉讓權力(例如使資產得以轉移的權力)；以及／或(ii)機制賦予執行機構特定權力，使其可據此指示聯營營運機構繼續(以合理代價)為處置行動所涉及的聯營金融機構提供必要服務一段時間。

45. 有些回應者認為方案(ii)較為可取，他們所持的理由是，依賴施加持續營運責任的權力及／或處置規劃(例如與相關聯營營運機構訂立「不受處置程序影響」的合約，先決條件是這些機構可能要「不受母公司破產影響」)，應足以達到目的。不過，另有一些回應者指出，在某些情況下，要確保聯營營運機構持續營運，執行機構或有必要對這些機構行使處置權力，例如轉移權力 (即方案(i)也有可取之處)。

46. 有關當局認為有效的處置規劃，加上施加持續營運責任的權力(見載於第 153 至 157 段的建議)，應該足敷應用，可助執行機構確保與某些集團有關的聯營營運機構持續營運。不過，在另一些情況下，以下說法似乎也言之成理(《諮詢文件一》的回應者也有提及)：考慮到某些集團所選擇的架構，執行機構可能要獲授權向聯營營運機構行使更多處置權力，才可確保聯營營運機構向處置程序中的金融機構提供的關鍵服務不會中斷，使其得以持續營運。

47. 有關當局經詳細考慮，觀察其他司法管轄區為這類實體所設定的涵蓋範圍，以及研究《主要元素》的規定後[28]，建議除了增訂第三章第 153 至 157 段所述的持續營運條文外，還應訂明執行機構可向聯營營運機構行使處置機制所賦予的處置權力，但必須符合以下條件：(i)執行機構計劃向一家或多家於涵蓋範圍內屬同一集團的金融機構採取處置行動；(ii)執行機構有充分理由向聯營營運機構行使處置權力，意即所採取的行動既可確保集團持續營運，也可有秩序地處置聯營金融機構。擬議模式與英國所採用的模式相若。英國的特別處置機制把銀行集團公司也納入機制之內，銀行集團公司可以是處置行動所涉及的銀行的母公司或附屬公司，或集團附屬公司[29]，但在若干情況下，銀行集團公司可免被納入機制

[28] 《主要元素》1.1 規定，處置機制應涵蓋「金融集團或企業集團內對集團業務攸關重要但不受監管的營運機構」。另外，《主要元素》3.2(vi)規定，處置機制須備有權力，「藉規定同一集團的其他公司繼續提供必要服務，確保金融機構能持續提供必要服務和履行必要職能。」

[29] 《2009 年銀行法 2014 年(銀行集團公司)令》，http://www.legislation.gov.uk/uksi/2014/1831/pdfs/uksi_20141831_en.pdf (只備英文本)把集團附屬公司界定為「銀行的母公司的

之內[30]。有關當局會深入研究是否適宜更明確地界定何謂聯營營運機構，務使並非從事支援金融機構提供關鍵金融服務的業務的實體，可避免因執行機構行使處置權力而可能受到影響。

48. 有些回應者擔心，聯營營運機構或會因此受到規管影響。有關當局明白他們的顧慮，但要強調，該建議本身並不會導致聯營營運機構須如受金管局、證監會及保險業監督監管的金融機構般，遵守監管機構所訂的規管規定。該建議的唯一目的，是在為求達到處置目標而別無他法，以有充分原因去有秩序地處置機制涵蓋範圍之內的一家或多家金融機構而必須如此時，確保執行機構能夠向聯營營運機構行使機制賦予的權力，使必要服務不會中斷。

49. 有關當局注意到，如聯營營運機構 (可能是受制於公司法的普通公司)本身將進入清盤程序，或採取其他重組及破產安排(例如建議的企業拯救程序)[31]，便可能無力繼續提供必要服務。有關當局會進一步研究重組及清盤安排與處置機制的潛在互動關係。

附屬公司，而該附屬公司不是銀行的母公司或附屬公司」。

30 《2009 年銀行法 2014 年(銀行集團公司)令》(請參閱附註 29)訂明，處置行動所涉及的銀行如屬業務多元化控股公司的附屬公司，並屬業務多元化控股公司旗下金融控股公司(即業務多元化控股公司的附屬公司)的附屬公司，即免受規限。在這情況下：(i)該業務多元化控股公司並非處置行動所涉及的銀行的母公司；(ii)作為該業務多元化控股公司附屬公司的集團附屬公司，如非(a)金融機構；(b)該業務多元化控股公司旗下金融機構(即業務多元化控股公司的附屬公司)的附屬公司，便不算是處置行動所涉及的銀行的集團附屬公司。該命令還進一步擴大豁免範圍，使有擔保債券工具公司、證券化公司及倉庫公司免受規限。

31 立法會財經事務委員會二零一四年七月七日會議的討論文件(見 http://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/fa/papers/facb1-1536-1-c.pdf)，載述關於企業拯救的初步立法建議。當局現時的構思是，把若干受規管的金融機構豁除在企業拯救程序的涵蓋範圍之外。

<u>問題 4</u>

你是否同意，如處置機制涵蓋範圍內的一家或多家金融機構屬從事多元化服務集團旗下的機構，便應按推定情況行事，即從本地註冊金融服務控股公司的層面入手採取處置行動？另外，你是否同意，只有在別無他法進行有秩序的處置行動的特殊情況下，才會在業務多元化的本地註冊控股公司層面入手採取處置行動？

<u>問題 5</u>

你是否同意採用「聯營營運機構」的建議定義，以及按建議的方法就聯營營運機構設定處置機制的涵蓋範圍？

<u>問題 6</u>

在執行機構有秩序地處置聯營金融機構的能力不受約束的前提下，你認為可如何更明確地界定聯營營運機構的定義？

<u>交易所</u>

50. 《主要元素》沒有規定處置機制須涵蓋交易所(《主要元素》1.2 所述的「金融市場基建」的定義並不涵蓋交易所)，因此，有關當局沒有在《諮詢文件一》中提議把交易所納入機制之內。

51. 有關當局明白，交易所是買賣平台，無須承擔類似中央交易對手方所涉及的金融和違責風險。然而，交易所具有定價和風險轉移功能，這些功能對維持金融市場有效及有序運作攸關重要。因此，如交易所倒閉，或會影響金融市場的有效運作。

52. 視乎市場結構，交易所倒閉也可能會令金融市場的運作秩序大受影響，因此，交易所也可能具有系統重要性。基於這個原因，有關當局認為，有必要因應本地的市場結構，評估本身的現有權力是否足以有效地應付交易所倒閉或服務大規模中斷的情況，以防止本地及環球金融體系受到嚴重衝擊，或衡量是否有需要採取額外措施。

認可交易所公司

53. 證監會負責監管根據《證券及期貨條例》獲認可的交易所公司。與認可結算所的情況一樣[32]，《證券及期貨條例》賦予證監會多項適用於認可交易所公司的監管權力。此等權力與適用於認可結算所的權力相若，包括：向認可交易所公司施

---

[32] 詳見《諮詢文件一》第 107 段。請參閱附註 1。

加條件、修訂或撤銷條件，或增訂新條件；撤回對交易所公司的認可，或指令其停止提供服務或運作設施；向交易所公司發出「限制通知」，要求交易所公司採取(或停止採取)指明的行動；或發出「暫停職能令」，暫停認可交易所公司的董事局、管治團體、委員會、董事或最高行政人員的職能。《證券及期貨條例》規定證監會在行使此等權力之前，必須先諮詢財政司司長。此外，證監會如認為，因緊急情況以致阻礙或相當可能會阻礙證券市場或期貨市場的業務有秩序地進行，可指令認可交易所公司在不超逾五個營業日的期間內，停止提供服務或運作設施。如有需要，證監會可把緊急措施的實施期延長十個營業日。

54. 正如《諮詢文件一》解釋，證監會所具備的現有權力並非主要為處置程序而設，所以不能據此執行《諮詢文件一》及《諮詢文件二》第三章所述的處置方案，例如強制交易所把所提供的關鍵金融服務轉讓予另一家可持續經營的實體或過渡機構，或出售其股份，又或將該交易所暫時公有化。

55. 目前，香港只有一家營辦證券市場的認可交易所公司(即香港聯合交易所)，以及另一家營辦期貨市場的認可交易所公司(即香港期貨交易所)。考慮到現時的市場架構，有關當局相信，假如其中一家交易所或兩家交易所同時倒閉，除會對香港金融體系造成嚴重破壞外，還會損害香港的國際金融中心地位。因此，有關當局經評估後，認為萬全之策是賦予執行機構處置權力，使其可在交易所一旦倒閉時，有秩序地處置該交易所。基於這個原因，有關當局認為，有需要考慮把交易所納入處置機制之內。

56. 然而，有關當局注意到，如有多家交易所在同一市場內運作，因某家交易所倒閉而造成的破壞可能較輕，因此而構成系統性影響的機會也較低。原因是如有多家交易所並存，不但可為市場參與者提供其他選擇，也可減低某交易所倒閉所帶來的影響。在這種情況下，是否有必要把所有交易所納入機制之內，仍有待商榷。

57. 《諮詢文件一》指出，要判斷應否把某金融機構納入處置機制之內，主要取決於該金融機構一旦倒閉*會否*造成具系統重要性或關鍵的影響。為解決應否把特定交易所納入機制之內這個問題，有關當局建議，只有被視為對香港金融市場的有效運作具系統重要性的交易所，才會被納入機制之內。就此，有關當局會根據客觀準則制訂評估和指定程序，以識別具系統重要性的交易所。

58. 有關當局建議，由認可交易所公司的監管機構(即證監會)負責指定具系統重要性的認可交易所公司；另又建議，證監會在決定某認可交易所公司是否或是否可能具系統重要性時，考慮以下各點：

(i) 該認可交易所公司在香港金融市場中的功能和重要性。舉例來說，就香港的金融市場而言，在該交易所買賣的金融產品是否重要，以及一旦無法持續在市場上買賣有何影響；

(ii) 該認可交易所公司一旦倒閉，是否有其他認可交易所公司可以取而代之；

(iii) 該認可交易所公司與香港金融市場基建的相互關係、依存程度和互動情況；

(iv) 該認可交易所公司一旦倒閉或中斷服務，對香港金融市場可能產生的影響；以及

(v) 任何其他證監會認為適用的考慮因素。

<u>問題 7</u>

你是否同意，把被視為對香港金融市場有效運作具系統重要性的認可交易所公司納入處置機制之中，是恰當的做法？

<u>問題 8</u>

你是否同意，指定具系統重要性的認可交易所公司時應考慮上文所述的因素？你認為還有哪些因素須予以考慮？

第二章——管治安排

本章是根據《諮詢文件一》所述的處置機制管治安排建議而擬備的，內容涵蓋：

— 根據機制處置金融機構前所須符合的條件；
— 處置行動的應有目標；
— 指定公共主管當局作為執行機構的方案；
— 為支援有效的協調工作而作出的安排，包括指定主導執行機構，以及規定必須諮詢"上級主管當局"。

<u>啓動處置程序的條件</u>

59. 有關當局認為，應為啓動處置程序訂定高門檻。為反映這個原意，有關當局在《諮詢文件一》中建議，執行機構必須在評估陷入困境的金融機構時，斷定金融機構符合下文所述的兩項關連條件，才可採取干預行動：

a) <u>首項不能持續經營條件</u>：金融機構如被評為無法或預期會變得無法持續經營，這項條件即告符合，意即：(a)該金融機構無法符合或預期會變得無法繼續符合一項或多項認可或發牌條件，即經營受規管業務或進行受規管活動所需符合的條件；或如屬認可結算所，則無法或預期會變得無法符合《證券及期貨條例》訂明的一項或多項認可條件或履行該條例所訂明的一項或多項責任，以致有足夠理由撤銷其進行有關的受規管活動的准許或撤回其認可；以及(b)評估結果顯示，沒有合理希望可通過處置程序以外的私營機構行動或監管行動，在合理時間內使該金融機構再次符合相關條件，或使該認可結算所再次符合《證券及期貨條例》訂明的相關認可條件或履行該條例所訂明的責任；以及

b) <u>第二項金融穩定條件</u>：如評估結果顯示，處置程序有助控制金融機構不能持續經營對以下兩方面所構成的風險，這項條件即告符合：(a)關鍵金融服務(包括支付、結算和交收服務)的持續性；以及(b)金融體系的整體穩定與有效運作。

大多數回應者都同意，以這兩項條件作為啓動處置程序的準則，大致適當。

60. 雖然《諮詢文件一》資料匣 E 已舉例說明首項不能持續經營條件，而《諮詢文件二》附件二也複述了有關例子，但不少回應者要求有關當局更加清晰地說明，執行機構在評估金融機構是否符合這項條件時，會考慮哪些因素。現應要求詳述如下，一如《諮詢文件一》所解釋，每宗個案各有獨特之處，有關當局須按個別情況判斷，因此，實難以一一述明究竟在哪些情況下，可斷定金融機構不能持續經營。處置條件的用詞表明不能持續經營條件須參照以下條件詮釋：就認可機構及保險公司而言，即符合獲得認可的條件；就持牌法團而言，即符合獲發牌照進行受規管活動的條件；就認可結算所而言，即符合《證券及期貨條例》訂明的認可條件或履行該條例訂明的責任。因此，有關當局認為，一如目前，投資於金融機構及／或因與金融機構交易而要承擔風險的交易對手，應繼續按照以上條件監察金融機構的風險。執行機構在評估金融機構是否不能持續經營時，同樣會考慮這些條件。

61. 兩名回應者認為，有關當局在啓動處置程序之前，除應考慮不能持續經營及金融穩定這兩項建議的關連條件外，還應考慮更加廣義的條件，例如必須符合“公眾利益”。這種做法確有其可取之處，因為如此一來，執行機構在遇上種種無法預料的情況時，便可靈活應變。不過，金融穩定條件其實已蘊含公眾利益元素。該條件規定，只有在啓動處置程序有助控制因金融機構倒閉而對關鍵金融服務持續性和整體金融體系穩定構成風險的情況下，才可啓動有關程序，這顯然是符合公眾利益的規定。不論在任何情況下，執行機構都必須遵守行政法的原則，確保其對是否符合處置條件所作的評估，合情合理，相稱對應。

62. 有數名回應者詢問，金融穩定條件的草擬方式，尤其是以下句子的用詞——處置程序“有助”控制金融機構不能持續經營所構成的系統性風險，會否被詮釋為為啓動處置程序設定的門檻過低。有關當局重申，一如第 59 段所述，訂立這兩項關連的處置條件，旨在為啓動處置程序訂定高門檻。在金融穩定條件中選用“有助”一詞，並非旨在表示以處置程序處理金融機構倒閉事件的效果，與採用任何其他程序的效果相差無幾。相反，“有助”一詞反映了有關當局的原意，即根據評估所得，如採用其他程序而不啓動處置程序來處理金融機構不能持續經營的問題，會對關鍵金融服務的持續性及金融穩定構成難以承受的威脅。一如上文所述，此用詞在政策上的原意是要確保處置權力的使用門檻夠高，但有關法例的確實用詞待定。

處置目標

63. 執行機構在決定是否執行處置程序時，應以《諮詢文件一》所建議的三項處置目標作指引，即執行機構在行使權力時，應(i)促進和力求維持香港金融體系的整體穩定和有效運作，包括藉確保持續提供關鍵金融服務(包括支付、結算和交收服務)以達致有關目標；(ii)為存戶、投資者及保單持有人提供適當程度的保障；以及(iii)在致力達致第(i)和第(ii)項目標的前提下，力求控制處置費用，從而避免耗用公帑。這些目標大致上是以《主要元素》2.3 所述的處置目標為藍本。回應者普遍贊同這三項建議目標的理念，但針對建議目標的實際用詞和優次序列提出了其他意見。此外，他們也提議應增訂其他目標。

64. 關於上述三項處置目標的優次序列，有些回應者關注到，為何要把第(i)和第(ii)項排在第(iii)項之前。大致來說，有關當局清楚設立處置機制是為了維持金融穩定，並盡量避免動用公帑以有秩序地處置不能持續經營的金融機構。不過，有關當局認為，不宜把執行機構應力求控制處置費用這一目標，與另外兩項目標相提並論，因為這無形中會阻礙或妨礙執行機構採取其認為恰當的行動，以達致維持金融穩定這項首要目標。有關當局認為，《諮詢文件一》建議的做法與《主要元素》2.3(iii)所述的目標相符，即執行機構應“<u>在與其他法定目標一致的前提下</u>，盡量減低總公司所在地及業務所在地的整體處置費用及債權人的損失”(底線後加，以示強調)。有關當局認為，這意味着力求控制處置費用這一目標在優次序列上，應次於另外兩項目標，因此，建議沿用上述三項處置目標原來的優次序列。

65. 有些回應者建議增訂目標。他們認為，應根據《主要元素》2.3(iv)所述增訂第四項目標，規定執行機構要適當考慮其行動對其他司法管轄區金融穩定的影響。《諮詢文件一》指出，因香港金融界的性質使然，跨境處置行動顯得格外重要；另又強調，有關當局會考慮“如何確保香港的執行機構能顧及其他相關因素，例如執行機構的行動對其他司法管轄區金融穩定的影響(這點可能與處置跨境營運的金融機構相關)”。不過，有關當局擔心，如為本地執行機構訂立正式目標，規定執行機構要適當考慮其行動對海外司法管轄區金融穩定的影響，或會與其他處置目標(例如維護本地金融穩定)及支援跨境處置行動的建議條件[33]有所牴觸，因為在此

[33] 《諮詢文件一》建議，“在發生以下情況時，香港執行機構應能根據本地處置機制行使權力：(a)總公司所在地執行機構正在對跨境集團啓動處置程序，而該集團的香港業務在本地機制的涵蓋範圍之內；以及(b)根據香港執行機構的評估，總公司所在地主管當局打算採用的處置方法將會達致與處置目標一致的結果，而且不會使本地債權人得到的待遇遜於境外債權人”。

情況下，即使海外主管當局建議的處置策略並不符合本地支援跨境處置行動的條件，執行機構也須配合，這可能會使執行機構受到掣肘，難以對機制涵蓋範圍之內的香港金融機構採取獨立行動。因此，有關當局建議，與其增訂正式的處置目標，不如規定執行機構凡遇上要決定如何行使處置權力以配合跨境處置行動時，須適當考慮其行動對其他司法管轄區金融穩定的潛在影響。

66. 正如第63段指出，處置目標(ii)訂明執行機構應"為存戶、投資者和保單持有人提供適當程度的保障"。《諮詢文件一》解釋，這樣擬定處置目標(ii)旨在要求執行機構確保，凡獲存款保障計劃、投資者賠償基金、無償付能力賠償基金(由香港汽車保險局管理)、保險公司(僱員補償)無力償債管理計劃(由保險公司(僱員補償)無力償債管理局管理)，以及建議的保單持有人保障基金保障的存戶、投資者和保單持有人，在處置程序中所得的結果不會遜於在清盤程序中所得的結果，而所獲的保障也不會遜於在清盤程序中可獲的其他相關保障[34]。儘管如此，部分回應者主張增訂處置目標，具體訂明客戶資產須受到保障[35]。有關當局會進一步考慮是否訂立這項額外的處置目標，並計劃在《諮詢文件三》中建議有關做法。為配合《主要元素》的附件《處置程序期間保障客戶資產》(客戶資產附件)[36]，本地的處置機制應涵蓋受香港適用法例或規例所保障的客戶資產。

<u>問題 9</u>

在考慮第63段所述擬定處置目標(ii)的政策原意後，你對於是否有需要增訂保障客戶資產的處置目標，有何意見？

<u>執行機構</u>

67. 在指定負責行使處置機制所賦予權力的執行機構方面，《諮詢文件一》闡述了兩種模式。第一種模式是把每個界別的監管機構(即金管局、證監會及保險業監督)指定為現時歸其監管並在機制涵蓋範圍之內的金融機構的執行機構(界別模式)；第二種模式是成立新的單一獨立跨界別執行機構。經

《諮詢文件二》的第五章更深入探討跨境處置問題。

[34] 《諮詢文件一》訂明，"存戶、投資者和保單持有人已因為對公司清盤程序的變通修訂(例如至少就指明限額內的某些申索上作為優先債權人)及通過法定保障計劃而得到一定程度的保障"。因此，"若......處置金融機構，有關處置方式為相關存戶、投資者和保單持有人提供的保障，須力求至少達到與該等存戶、投資者和保單持有人在清盤程序中可獲得的保障相等。"

[35] 有關定義請參閱附註5。

[36] 詳見《主要元素》的客戶資產附件3.1。請參閱附註4。

考慮這兩種模式的利弊後，有關當局在《諮詢文件一》中建議採用界別模式。

68. 大多數回應者都贊成採用這種建議模式，理由是(i)界別模式與監管機構現行的職權範圍一致，以及(ii)由監管機構判斷何時向歸其監管的金融機構啓動處置程序，勝任有餘。

69. 少數回應者主張成立單一執行機構，他們認為這種模式會：(i)把專門執行處置程序的跨界別專才匯集於這個單一機構中；(ii)確保相關決定貫徹一致，統一協調，避免不同機構的決定可能互相牴觸的情況；以及(iii)避免監管職能與處置職能可能產生表面上和實際上的利益衝突。

70. 整體而言，回應者所指出兩種模式的利弊，與《諮詢文件一》所述的吻合。有關當局再仔細研究之後，建議採用以下模式：指定金管局、證監會和保險業監督為執行機構，分別負責歸其監管並在機制涵蓋範圍之內的金融機構(即界別模式)。各執行機構會負責確保回應者所指出的問題得以妥善解決，包括由同一監管機構執行處置職能和監管職能可能產生表面上或實際上利益衝突(如有的話)的問題。

71. 正如《諮詢文件一》指出，《主要元素》2.2 規定，如採用界別模式，“該司法管轄區的處置機制應確立主導當局，由其負責協調該司法管轄區內法律實體的處置工作”。不少回應者也強調，採用界別模式的話，就必須在香港指定主導當局，確保有關安排發揮成效。有關當局已詳細研究指定主導執行機構和界定其職責的事宜，現於下文一一闡述。

<u>主導執行機構</u>

72. 一如《諮詢文件一》所解釋及上文第 71 段所引述，如採用界別模式指定不同執行機構，便須設立主導執行機構，由其負責協調對跨界別集團旗下不同金融機構採取的處置行動。雖然《諮詢文件一》並無就此提出具體問題(當時對以何種方式指定執行機構尚未有定論)，但回應者也有提出意見，所以有關當局在研究如何委任主導執行機構時，已一併考慮有關意見。

73. 有些回應者表示，應由單一機構擔任主導執行機構；有一名回應者建議，由財庫局擔任主導執行機構。然而，有關當局認為，執行機構應獨立運作，而且須使之有目共睹(這是《主要元素》訂明的具體要求)。因此，一如下文第 78 及 79 段

所建議，執行機構在決策過程中，可諮詢政府，但政府的角色應僅限於此，不宜積極參與其事。

74. 基於以上原因，有關當局建議，待為處置機制立例後，財政司司長應根據機制涵蓋範圍之內各跨界別金融集團旗下金融機構的相對系統重要性評估結果(其業務性質也應予以考慮)，預先為各跨界別金融集團指定主導執行機構。有關當局會一同商定採用哪些相關因素，以客觀地評估跨界別金融集團旗下個別金融機構的相對系統重要性。

75. 有關當局在考慮採用哪些相關因素時，會參考多項資料，包括金管局最近就《監管政策手冊》中系統重要性銀行單元進行的諮詢。金管局建議，在評估香港認可機構的系統重要性時，應以系統重要性銀行單元中所列的因素為準則[37]，包括業務規模、互聯關係、可替代性及複雜程度。此外，有關當局還會參考巴塞爾銀行監管委員會(巴塞爾監管委員會)評估具全球系統重要性銀行的方法，以及該委員會就評估具本地系統重要性銀行訂立的原則[38]。有關當局在評估跨界別集團旗下個別金融機構的系統重要性，以決定是否啓動處置程序時，會考慮上述因素是否適用，以及衡量應否加入其他考慮因素。

76. 待有關當局評估機制涵蓋範圍之內的金融機構的系統重要性後，財政司司長便會指定主導執行機構。主導執行機構隨後的主要職責，是領導有關跨界別金融集團的本地處置規劃工作，並在一旦要啓動處置程序時，諮詢其他界別的執行機構，協調處置行動，務求有秩序地處置有關集團。如本地跨界別集團隸屬於規模更大的跨境集團，主導執行機構可擔當在港的單一聯絡點，就處置該跨界別集團的相關事宜，與有關的海外主管當局聯絡，並視乎情況，協調本地執行機構的處置行動。

77. 如不同界別的執行機構未能就某跨界別集團的處置規劃及／或處置權力使用事宜達成共識，便會由主導執行機構作最

[37] 詳見金管局在二零一四年發表的系統重要性銀行單元，http://www.hkma.gov.hk/media/eng/doc/key-functions/banking-stability/supervisory-policy-manual/CA-B-2.pdf (只備英文本)。

[38] 詳見巴塞爾監管委員會在二零一三年發表的《具全球系統重要性銀行：經修訂的評估方法及較高的吸收虧損資本要求》(Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement)，http://www.bis.org/publ/bcbs255.pdf(只備英文本)；以及在二零一二年發表的《處理具本地系統重要性銀行的框架》(A framework for dealing with domestic systemically important banks)，http://www.bis.org/publ/bcbs233.pdf(只備英文本)。

終決定。這項安排對啓動和執行處置程序尤為重要，因為處置行動的目標，是盡量減低金融機構不能持續經營對關鍵金融服務的持續性及金融穩定所構成的風險，因此行動必須果斷迅速。在領導處置行動和履行最終決策者的職能時，主導執行機構在對跨界別集團啓動或進行處置程序前，也有責任諮詢財政司司長(見第 78 及 79 段所述的建議)。

<u>問題 10</u>

你是否同意，一經為處置機制立法後，財政司司長便應為每家旗下有機制涵蓋範圍之內的金融機構的跨界別金融集團，指定主導執行機構？

<u>問題 11</u>

你是否同意，應根據執行機構對跨界別金融集團旗下屬機制涵蓋範圍之內的金融機構所作的相對系統重要性評估，指定主導執行機構，並應由負責監管經評定為構成最大系統性風險的金融機構的執行機構，擔任該集團的主導執行機構？

<u>問題 12</u>

你是否同意，主導執行機構應擔當協調者的角色，並在有需要時擔任最終決策者？

<u>協調：諮詢“上級主管當局”</u>

78. 《諮詢文件一》強調，鑒於政府肩負維護金融體系及整體經濟穩定，以及善用公帑的重任，執行機構必須與政府好好協調。為達到這項目標，有關當局建議，規定執行機構在啓動和執行處置程序前，必須先諮詢“上級主管當局”。然而，任何諮詢規定，均不應妨礙執行機構獨立行事，使其無法迅速果斷地啓動和執行處置程序，這是攸關重要的。

79. 有關當局認為，考慮到上述目標，財政司司長是擔任“上級主管當局”的最適當人選。根據《主要元素》2.5，執行機構應能獨立運作[39]，為符合這項規定，現建議要求執行機構先諮詢財政司司長，然後才可啓動和執行處置程序。目前，規管各個監管機構的條例都有類似的諮詢規定，舉例來說，金融管理專員和證監會現時都要先諮詢財政司司長，才可行使相關條例賦予的某些權力[40]，因此，上述建議與既定做法一致。

[39] 《主要元素》2.5 訂明：“執行機構應具有與其法定職能相稱的獨立運作能力，所訂的處置程序應公開透明，而且應有良好的管治和充足的資源，並由嚴格的評估和問責機制評估其處置措施的成效……”。

[40] 就金融管理專員而言，有關權力包括《銀行業條例》(第 155 章)第 52 條賦予的監督和介入權

第 3 章——處置權力

本章列出在香港的處置機制下可運用的處置權力的相關建議，內容涵蓋：
- 有關最初在《諮詢文件一》所述的處置方案及權力的更詳盡建議；及
- 有關《主要元素》所提議而未在《諮詢文件一》詳述的額外處置權力的建議。

概覽

80. 如《諮詢文件一》中所解釋，為確保能有秩序地處置瀕臨倒閉的關鍵或具系統性金融機構，有關當局認為本地機制必須配備以下一系列處置方案：

    (i) 將瀕臨倒閉金融機構或其部分或全部業務轉讓予商業買家；[41]

    (ii) 將瀕臨倒閉金融機構的部分或全部業務轉讓至過渡機構；

    (iii) 將瀕臨倒閉金融機構的資產及負債轉讓至資產管理工具；

    (iv) 利用負債進行法定自救，藉以吸收虧損及重組瀕臨倒閉金融機構的資本；及

    (v) 將瀕臨倒閉金融機構暫時公有化。

81. 《諮詢文件一》概述處置機制執行機構如何決定哪一個或多個處 置 方案最適合特定的金 融 機 構 。 在 金 融 機 構 的 處 置 規劃完成後，執行機構應已預先確定一個「首選」策略，列出可能採用的處 置 方 案 。 但執行機構仍會保留酌情權，在其判斷當時情況已令首選策略不再是實現處 置 程 序 目標的最佳行動方案時，可改用不同方法。轉載自《諮詢文件一》的資料匣 A ，提供了香港的建議處置機制概要，並說明該機制會與現有清盤安排並存的意向。

82. 為了執行處置方案，處 置 機 制 顯然需要訂明對執行這些方案而言不可或缺的特定權力（包括例如在無須股東或債權人的同意下轉讓股份、資產、權利及負債的權力）。不過，執行機構也需訂明其他一般權力，以便迅速執行處置程序（例如要求提高可處置性，見第 129 至 135 段）。《諮詢文件一》就大部分主要處置方案及權力提出了初步建議，而當中部分方案及權力（主要是法定自救方案、暫時公有化、暫緩提前終止權、要求提高可處置性的權力）的細節留待在本《諮詢文件二》才探討。這樣是為了讓有關當局有時間進一步優化在本地實施方案的建議，包括參考在這些方面的國際最新發展和在首輪諮詢中所收集到的意見。

力。就證監會而言，有關權力包括《證券及期貨條例》賦予的相關權力：(i)認可某公司為交易所公司(第 19(2)條)；(ii)認可某公司為結算所(第 37 條)；(iii)對認可交易所、認可結算所等發出暫停職能令(第 93(1)條)；(iv)規定持牌法團須維持一定水平的財政資源(第 145 條)；以及(v)介入法律程序(第 385(1)條)。

[41] 雖然《諮詢文件一》所述的是轉讓予「另一家金 融 機 構 」，但 使 用 「 商 業 買 家 」 一 詞 可 能 更 為 適 當 ，詳 見 下 文 第 84 段 。

資料匣 A：香港的建議處置機制概要

金融機構已經或預期會變得不能持續經營，且沒有合理希望可恢復經營

（即符合不能持續經營條件）？



需要進行處置，以確保持續提供關鍵金融服務（包括支付、結算和交收服務），並保障金融穩定

（即符合金融穩定條件）？

是　　　　否

<table>
<tr><td colspan="4">處置機制：</td><td>清盤程序：</td></tr>
<tr><td colspan="4">(a) 處置方案</td><td rowspan="6">清盤程序（已就應用於金融機構作出修訂**）
+
保障計劃（為存戶、投資者及保單持有人而設）</td></tr>
<tr><td colspan="2">強制轉讓整家金融機構或其全部或部份業務予：</td><td rowspan="2">(iii)「自救方案」</td><td rowspan="2">(iv) 暫時公有化*</td></tr>
<tr><td>(i)另一商業買家</td><td>(ii) 過渡機構</td></tr>
<tr><td colspan="4">(b) 處理金融機構的剩餘部份</td></tr>
<tr><td colspan="2">(v) 資產管理工具</td><td colspan="2">清盤程序</td></tr>
</table>

*《主要元素》沒有規定，但訂出如提供有關方案應符合的準則。

**已在《公司（清盤及雜項條文）條例》（香港法例第 32 章）以及適用於認可機構、保險公司和持牌法團的相關行業條例就公司清盤程序作出修訂。

強制轉讓予商業買家

83. 此方案容許執行機構強制轉讓整家金融機構或其全部或部分業務予一家或多家商業買家。下方資料匣C說明了此轉讓權力在其他地區如何應用於處置程序中的金融機構，以（透過「局部轉讓」）轉讓指定資產和負債。如果能找到適合（而且屬自願買家，又能夠在時限內有把握地完成所需的轉讓，那麼此方案將可能是可取的，因為有關維持業務的責任仍然由私營機構承擔（但《諮詢文件一》中指出，此方案不能應用於每一個情況[42]）。轉讓前無須徵求股東和其他受影響持份者的同意，但保障安排將提供一定程度的保障，包括對某些金融安排的保障，及「任何債權人所得不會遜於清盤程序」的賠償機制（詳見第 4 章）。

[42] 尤其是大型及複雜的金融機構，可能很難找到願意而又有能力的收購者完成所需的盡職審查，並接收瀕臨倒閉金融機構的全部業務；再者，即使是幾乎最簡單的金融機構，要完成局部轉讓都會在運作上遇到挑戰。

84. 就《諮詢文件一》提交的意見書大多認為強制轉讓予商業買家的方案是機制中的必要部分，亦大致上對《諮詢文件一》的有關說明感到滿意。雖然沒有回應者就「受讓方」的描述提出任何具體的意見，但當局經進一步考慮後，建議在描述「受讓方」時，以「商業買家」一詞代替「另一家金融機構」更為適合，藉此避免無意中排除了其他合適商業買家收購金融機構的可能性 [43]。

85. 部分回應者指出了使用這權力所需考慮到的問題，甚具參考價值，包括：發牌及認可要求、更改控權之審批、評估收購者的適合性的重要性。有關當局認同回應者所提出的問題是重要的因素，並正考慮，機制下所需的因素及計劃共運用的步驟，包括為個別金融機構制定處置策略的過程中予以考慮。回應者也指出，處置機制中需訂立一個能夠凌駕資產和負債轉讓中合約權利的機制。如《諮詢文件一》所概述，有關當局同意在設立處置機制法規時將需確保，即使因為法規或合約而可能產生任何限制，執行機構所進行的轉讓仍然是有效並凌駕於該等限制。就這個方案以及處置下其他方案而言，針對一家金融機構的處置過程將會以公告形式展開。此外，某些回應者也提出需要考慮稅務處理方法，因此有關當局正進一步考慮相關事宜，並會在第三階段諮詢中提出建議。

86. 某些回應者詢問強制轉讓業務的方案是否適用於保險公司。有關當局指出，處置機制將僅會應用於被評定為不能持續經營的金融機構，而即使容許其進行現有的重組或清盤程序，亦可能對金融穩定和關鍵金融服務的持續性構成威脅，方會啟動處置機制。換句話說，建議的處置機制將與現有安排並存，並僅在評定為常用程序（就保險公司而言，包括轉讓保單組合和繼續履行責任直至自然終止 [44]）不足以控制所存風險的情況下才會啟動。有關當局指出，《主要元素》規定處置機制應向所有在機制涵蓋範圍內的金融機構（包括保險公司），提供全面的一系列處置方案，並指出《主要元素》有關保險公司的處置程序的附件第4.6段，要求「執行機構應有權轉讓保險和再保險合約」。[45]因此，有關當局仍然認為，強制轉讓之處置方案應適用於涵蓋範圍內的保險公司。

暫時提高存保計劃的保障水平

87. 《諮詢文件一》指出，當轉移業務包括轉移受香港存款保障計劃（存保計劃）保障之存款時，存保計劃可能需要暫時提高保障水平，藉此讓同時在瀕臨倒閉銀行和收購方銀行存有存款的存戶，有時間重新調配任何超過保障上限的結餘，從而減低在轉讓完成後立即撤走該等結餘的誘因（因為舉可能會令收購方銀行承受一定程度的流動資金壓力）。當局留意到其他地區（包括美國、加拿大、新加坡和馬來西亞）也制訂了這方面的規定；以下是本地機制的建議方案概覽：

---

[43] 任何受讓方均須符合為受監管機構的擁有人及主要股東設立的法定要求。

[44] 保險公司繼續履行責任直至自然終止，意即只繼續管理有效業務的現有合約保單責任，而不再開新保單。

[45] 請參考附註4。

(i)適用範圍

88. 有關當局認為，基於保障存戶的有關處置目標會訂明，於一般情況下，執行機構不會運用處置機制而致使受保障存款被轉移至非存保計劃成員機構。[46]因此，暫時提高保障水平將僅適用於在存保計劃成員之間轉移存款的情況。

(ii)額外保障的程度和期限

89. 有關當局參考過海外的做法後，建議轉移存款應以不影響存於收購方銀行中的現有存款所享有的存保計劃保障金額為原則。此類存款將個別地受到保障，而保障金額的上限為存保計劃所提供的最高保障金額（目前是500,000 港元）。至於從已倒閉銀行轉離的存款，暫時額外保障的金額將以所轉移的存款為上限，再加上下文指明期間完結時累計的利息，合計不多於500,000 港元（實例見資料匣 B）。

90. 現建議存保計劃為被轉移存款而設的暫時額外保障應在轉移當日起計最多六個月。以定期存款而言，如被轉移的定期存款於六個月限期之後才到期，那暫時額外保障的有效期則是該定期存款的下一個到期日。假如定期存款在該六個月內到期，並與收購方銀行續期，則存保計劃提供的暫時額外保障將繼續適用，直至原來的六個月期限結束為止。[47]即使此等存款的續期條款有別於原有條款，仍會（在該六個月期限內）受到保障。

資料匣 B －暫時提高存保計劃保障水平的示例
假如存戶在已倒閉銀行中存有 200,000 港元，在收購方銀行存有 400,000 港元，其在轉移存款後的最高存保計劃保障將則為 700,000 港元（即由倒閉銀行轉移的 200,000 港元加上存於收購方銀行的原來保障金額上限 500,000 港元）。新的 700,000 港元保障金額上限，將在六個月內持續有效，即使存戶在此段期間的總存款餘額有任何變化也不受影響。在轉移後六個月，該存戶在收購方銀行享有的最高保障額將恢復為 500,000 港元。

(iii)就額外保障徵費

91. 由於建議的額外保障屬暫時性（有效期為六個月），而既定的存保計劃徵費機制則於每年年初收取供款，因此不建議對暫時保障期間內轉移的存款徵收額外費用。[48]這樣可避免收購方銀行就接受存款須支付徵費突然增加。

<u>問題13</u>
你是否同意，提供額外存保計劃保障應能減少被轉移的存戶在處置程序的業務轉移完成後，立即撤走超額結餘的誘因？

[46] 有限制牌照銀行及接受存款公司均不是存保計劃成員（而若干海外註冊的銀行則受到其註冊所在地之同類計劃所保障）。

[47] 有關執行機構將考慮設立一個機制，以確保收購方銀行必須向擬延長存款時間多於六個月的存戶披露暫時額外存保計劃保障將到期之時間。

[48] 請注意，作為交換條件，已倒閉銀行於倒閉年度之初所支付的徵費亦將不獲退還。

強制性轉移至過渡機構

92. 此方案的主要目的，是在執行機構經評估後認為最終可能可為瀕臨倒閉金融機構的業務覓得商業買家、但又未能及時作出此安排的情況下，讓執行機構暫時性地將金融機構的所有或部分業務轉移至過渡機構。[49]不過，如《諮詢文件一》所解釋，雖然其他地區曾成功對中小型金融機構運用此方案，但此方案未必適合大型及複雜的金融機構。[50]設立過渡機構的權力也可用來支持其他處置方案（例如自救方案），所以在設計時必須在某些方面預留一定靈活性。資料匣C顯示強制性轉移至過渡機構權力在其他地區應用的情況。

93. 大部分回應者均認為，有必要賦予執行機構建立過渡機構的權力，以及將選定資產和負債轉移至過渡機構的權力（而無須徵求受影響持份者（如股東和債權人）的同意）。《諮詢文件一》概述了可如何組織此方案（其中包括由執行機構控制過渡機構，以協助執行首選處置方案），而回應者大致滿意此做法。經過進一步考慮，預期過渡機構最初將由政府擁有，並根據《公司條例》註冊成立。有關當局認為，英國所採用的模式經若干調整後或會適用於香港，即在一個處置程序中，藉着根據《公司條例》(香港法例第 622 章)註冊成立一家公司（最有可能是有限股份公司）以建立一間特定的過渡機構，該公司的首任股東為政府，而董事為執行機構的職員，如此一來，過渡機構本身能夠被轉移至第三方商業買家或(如果合適)至已自救方案涉及的債權人。

94. 一如轉讓予商業買家的方案，有回應者詢問，轉移至過渡機構的做法是否適用於保險業界。有關當局依然認為，在某些情況下使用此方案，一方面有助確保瀕臨倒閉保險公司所提供的關鍵金融服務得以持續運作，另一方面可保障金融穩定，以期在情況允許之時將相關的保險業務轉回私營機構。《主要元素》的附件中有關保險公司處置程序的環節，要求此方案適用於涵蓋範圍內的保險公司，並澄清此舉是為了確保該過渡機構能「(i)繼續履行保險合約下全部或部分現有責任；(ii)允許根據現有保險合約行使選擇權，包括退保或合約的現金價值和支付現有合同所規定的額外保費；及(iii)購買再保險（或轉分保）保障」。

95. 某些回應者提出了使用過渡機構權力所需要考慮的其他問題，甚具參考價值，包括如何向過渡機構提供資本和資金使其符合認可條件的要求；取得更改控制權和相關監管狀態的批准；管理過渡機構和確保由具備必要技能和經驗的人士經營過渡機構；考慮如何處理剩餘的金融機構；[51]及假如過渡機構是用於屬跨國集團的瀕臨倒閉金融機構，則如何與總公司所在地監管當局合作，運用權力處理該金融機構。

96. 在向過渡機構提供資本及資金方面，值得注意的是，處置目標是要求執行機構盡量確保轉移至過渡機構的資產高於所轉移的負債，而兩者間的差額以確保過渡機構有充足的償付能力（如上文資料匣 C 的示例所示）。以此方式建

[49] 如《諮詢文件一》指出，在某些情況下，最終證明無法為轉移到過渡機構的全部或部分業務覓得收購方，屆時將可能需要將已轉移的業務清盤。

[50] 如《諮詢文件一》指出，假如執行機構經評估後認為，日後將業務轉回私營機構的機會渺茫，或選擇性地將資產和負債轉讓在執行上會面對實質困難，便不建議使用過渡機構。

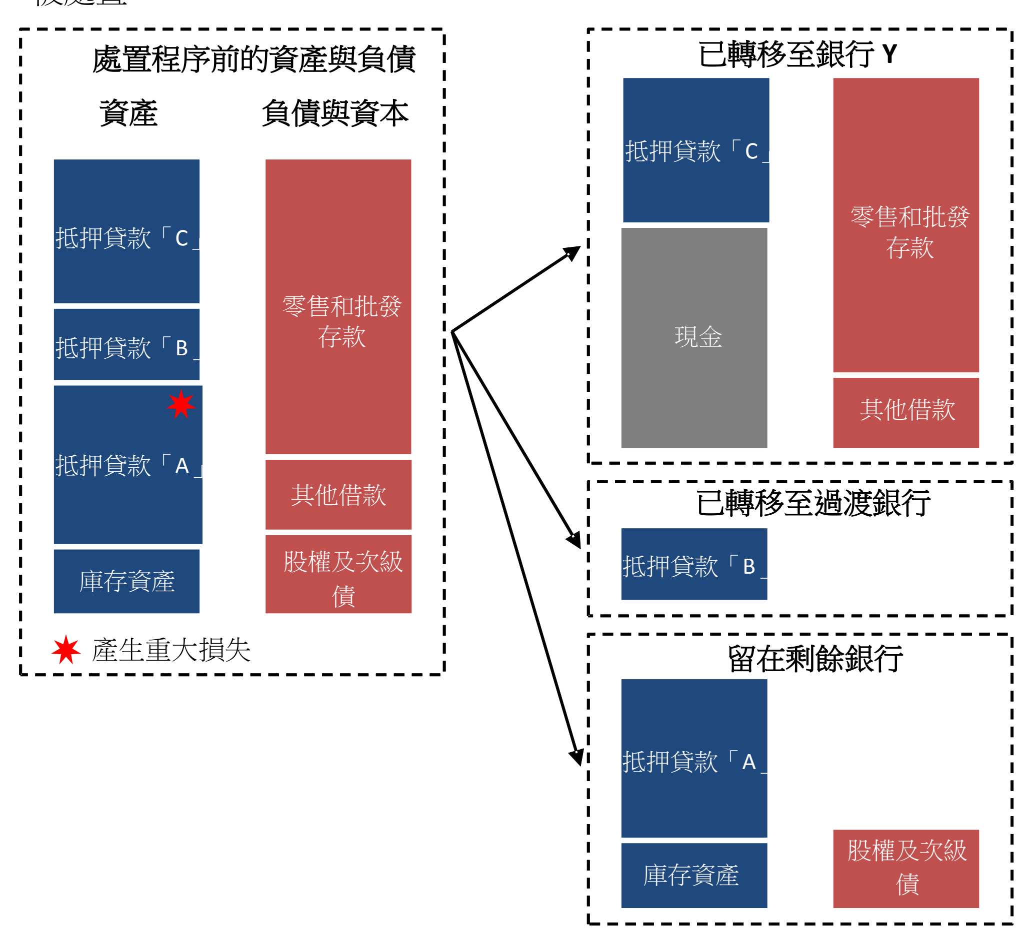
[51] 剩餘的金融機構指在將金融機構的資產和負債局部轉移至商業買家及／或過渡機構後金融機構的剩餘部分。

立過渡機構，將有助於以最大幅度地提升從市場取得所有所需的額外資金的可能性（以及減少對可能需要被用作臨時措施的任何公帑所構成的風險）。至於各方提出的其他問題，有關當局正考慮機制下是否就相關使用需要任何條文，以及在為個別金融機構制定處置策略和計劃時，可作的步驟。如《諮詢文件一》中概述，有關當局擬就如何運用處置機制行使處置方案（包括過渡機構的方案）發出指引。

資料匣 C：其他地區如何運用轉移權力的示例

下圖是參考其他地區的案例研究而製作的簡單化假設性範例，當中範例顯示了如何運用建議的轉移權力對不能持續經營的金融機構進行處置。

1. 「銀行 X」的其中一項抵押投資組合（抵押貸款「A」）中出現了重大虧損，其虧損程度令執行機構已足以確定符合啟動處置程序的條件，而銀行 X 須被處置。



2. 如上圖所顯示，在進行處置程序的週末，(a)執行機構與另一金融機構－「銀行 Y」洽談出售抵押貸款「C」、銀行的零售和批發存款及其他借款（主要由其他銀行的貸款組成）；最後上述各項連同對帳現金款項都轉移給銀行 Y。[52] (b)執行機構評估後認為抵押貸款「B」中的任何虧損少至可能是微不

[52] 第 4 章第 220 至 230 段進一步探討處置程序的資金來源。在上述例子中，預期首先注入的現

足道，然而在有限的時間內未能對其作出可靠的估值，因此不能以合理對價出售。為確保有足夠時間完成徹底的盡職調查，並確保這些貸款獲持續提供，抵押貸款「B」被轉移至過渡銀行。(c)其他的資產和負債留在剩餘的金融機構。[53]

3. 抵押貸款「B」將由過渡銀行管理一段時間。在此段期間內，剩餘的金融機構繼續提供必要而沒有被轉移至銀行 Y 或過渡銀行的服務，例如技術和場所使用，藉以確保已轉移業務得以持續經營。

4. 經過盡職審查程序後，抵押貸款「B」通過競爭性招標售予另一第三方買家－「銀行 Z」。

5. 抵押貸款「B」從過渡銀行轉移至銀行 Z 後仍有一段過渡期，剩餘銀行在這段期間內繼續向銀行 Z 提供為保持已轉移業務持續經營的所需服務。當必要的服務已完全從剩餘銀行過渡至銀行 Z，剩餘銀行即已履行其所有責任，而債權人將呈請將其清盤。

6. 為了確保銀行X的處置程序沒有令任何債權人所得遜於清盤程序中的所得，將進行「任何債權人所得不會遜於清盤程序」的計算。[54]

轉移至資產管理工具

97. 《諮詢文件一》建議在處置機制中加入「轉移金融機構部分業務至資產管理工具，以管理一段時間，直至該業務出售或清盤」的方案。如《諮詢文件一》所描述，若立即將相關資產組合或業務清盤可能有礙達到處置的目標，使用資產管理工具代替清盤處理可能會更為適宜。例如，在某些情況下將龐大的資產組合清盤，可能會對一個或多個金融市場產生重大負面影響。

98. 有關當局確定這種權力通常會與一個或多個其他處置方案配合使用。例如，將具良好質素的資產轉讓予商業買家或過渡機構後，其他不能立即被安全地清盤的資產可轉移至資產管理工具（並在更合適的時間內處理）。

99. 回應者普遍支持此方案，並認同此方案旨在確保瀕臨倒閉金融機構的部分業務可以有秩序地出售或清盤（在某些情況下，這可能更能保障金融穩定並盡可能為債權人盡可能提升價值）。有見此方案得到廣泛支持，有關當局打算如《諮詢文件一》所述將此權力納入機制中。

法定自救方案

100. 各界現在大致認為即使運用上述之強制轉讓權力，亦可能無法有秩序地處置最大型和最複雜的金融機構。《諮詢文件一》建議，為配合《主要元素》的要求，本地機制應包括利用負債進行自救這項處置方案。

101. 法定自救方案旨在確保，在不動用公帑的情況下，已倒閉機構的股東和某些

金將盡可能來自將剩餘實體清盤及之後將抵押貸款「B」出售的所得款項。

[53] 有關剩餘金融機構如何支持已轉移業務的建議，見第 139 至 142 段。

[54] 有關「任何債權人所得不會遜於清盤程序」的保障安排的詳情，見第 168 至 179 段。

債權人，可吸收所招致的任何虧損，並支付瀕臨倒閉金融機構進行資本重組的成本，以致其能夠繼續為客戶提供關鍵金融服務。通過自救方案進行資本重組後，便可針對機構倒閉的原因，實施重組措施。這些措施亦應有助於減少對金融機構的客戶造成的影響，並維持公眾對金融體系的信心。

102. 根據自救方案，銀行機會可減記瀕臨倒閉金融機構的股東的股份，及隨後減記及/或轉換債權人的申索，直至其能夠吸收虧損及使金融機構資本能重組至恢復市場信心的水平。[55]以此方式令股東和債權人承擔倒閉的費用，可增強他們在正常業務運作中遏制太高風險活動的誘因。回應者普遍支持在本地處置機制中加入自救方案，部分回應者還就如何設立及使用自救方案提出了見解。

103. 為確保本地實行的自救方案與其他主要金融中心，以及金融穩定理事會正在進行的工作一致，尤其是有關列明總虧損承擔能力 [56]的要求及支持跨境業務處置程序 [57]的工作，《諮詢文件一》並無就香港的自救方案提出確實建議。有見某些地區和國際間在過去一年取得了重大進展，令設立和使用此方案的最佳方式更為明確。[58] 歐盟的《銀行恢復及處置指令》已就自救方案制訂條文。因此，現於下文列出在本地實施自救方案的一些初步建議。國際間仍在研究如何以最合適的方法制訂自救方案，特別是在的確保此方案能有效應用於保險公司、金融市場基建及具全球系統重要性的非銀行非保險公司類金融機構方面仍未有定案，因此有關當 局 打算在《諮詢文件三》才提供有關在本地實施此方案的進一步細節。

執行自救

104. 由於處置程序需要迅速展開，有關當局建議執行機構應能夠在處置一開展之時進行初步估值，以鑒別出哪些負債可能在需被減記及/或轉換(執行機構隨後會公布初步受自救方案影響的負債)。初步的估值會因應需要，以虧損的程度（即資產及負債需被減記及/或轉換的價值）進行。只有在進一步的詳細估值工作完成後，才會公布自救方案的最終條款。

105. 有關當局在參考英國就實施自救方案的做法後，正繼續考慮如何執行自救方案。有關當局留意到英倫銀行已就擬推出的方向制定了一些細節。[59]股東及英

---

[55] 如《諮詢文件一》中概述，金融機構利用負債進行自救可以直接於其控股層面或經營公司的層面上，或通過轉讓控股公司的資產和部分負債至過渡機構進行。

[56] 金融穩定理事會在十一月發表了有關具全球系統重要性銀行的吸收虧損能力的諮詢文件，詳見金融穩定理事會（二零一四年） 發表的《具全球系統重要性銀行在進行處置時吸收虧損能力的充足程度》（Adequacy of loss-absorbing capacity of G-SIBs in resolution），http://www.financialstabilityboard.org/2014/11/adequacy-of-loss-absorbing-capacity-of-global-systemically-important-banks-in-resolution/。 (只備英文本)

[57] 金融穩定理事會在九月發表了有關處置行動的跨境認可安排的諮詢文件，詳見金融穩定理事會（二零一四年）發表的《處置行動的跨境認可安排》（Cross-border recognition of resolution actions）, http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/c_140929.pdf。(只備英文本)

[58] 見歐盟議會及歐盟理事會二零一四年五月十五 日指令 2014/59/EU 第 43 至 55 條，為信貸機構及投資公司建立恢復及處置框架：http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0059&from=EN 。(只備英文本)

[59] 詳見英倫銀行（二零一四年），《英倫銀行的處置模式》（The Bank of England’s Approach to

倫銀行已表明其可向屬於自救方案範圍內的債權人(及股東)發出權利證書。這是因為在執行機構完成明確的估 值 之前，有關投資工具的交易有可能需要被暫停(例如股本證券以信託形式保管)，當自救方案的最後定案公布後，股份可分配給前債券持有人或其他債權人。發出權益證書可讓債權人在詳細估 值 過程進行之時繼續存取其申索，同時能封存受自救方案影響的負債(如有需要)。

106. 另外，有關當局會進一步考慮需就專為配合自救方案（以及其他處 置 方 案 ）設立的估 值 程 序 ， 在機制及指引中訂明哪些條 款 。 有 關 當 局 指出，配合處 置 程 序 設 立 的 估 值 程 序 ， 可能會與第 176 段所描述有關「任何債權人所得不會遜於清盤程序」補償機制的程序有所差別。

問題14
你對第 104 至 106 段所述的步驟和程序是否有任何意見，以便使自救處置方案能有效運作？

減記和轉換範圍

107. 若處置機制容許利用類型相對廣泛的負債實行自救，這可能有助確保以此方法進行處置是有效的。與此同時，有些負債顯然在所有情況下，均不適合或不宜減記及／或轉換成權益申索。在最近的全球金融危機後，國際間對於某些類型的負債絕不應納入任何自救方案的範圍內的議題上，已呈現更大程度的共識。有關當局同意並認為適宜基於以下理由，從自救方案中剔除某類負債的做法恰當：

(i) 該等負債不會在清盤情況下招致虧損（通過獲保證、以抵押品擔保或以其他方式擔保或在清盤時獲優先處理及／或受到保障計劃保障)；及／或

(ii) 若將該等負債納入自救方案的範圍內，很可能會適得其反，令其更難達致處置目標，尤其是關於維持關鍵金融服務的持續性及／或金融體系的一般穩定和有效運作的目標。

108. 以下清單列出了有關當局對從自救方案剔除之負債的初步構思，當中已考慮對《諮詢文件一》回應者的提議。在此諮詢之後，以下清單將再作修訂，包括確保其已全面覆蓋涵蓋範圍內的非銀行機構的情況。建議應予剔除的負債類別包括：

(i) 受存保計劃保障的存款（即對銀行而言是負債）（以及瀕臨倒閉銀行就任何到期繳付的徵費而欠下的負債）；

Resolution:http://www.bankofengland.co.uk/financialstability/Documents/resolution/apr231014.pdf 。(只備英文本)

(ii) 與保單持有人申索有關的負債，以相關保單受(無償付能力賠償基金、保險公司（僱員補償）無力償債計劃或]建議的保單持有人保障基金所保障的額度為限（以及瀕臨倒閉保險公司向此等基金和計劃欠下之負債）[60]；

(iii) 通過保證、以抵押品擔保或以其他方式擔保的負債（包括備兌債券）；

(iv) 由相關本地法例或規則（包括《公司(清盤及雜項條文)條例》）保障的客戶資產[61]；

(v) 金融機構向現職或前僱員欠下涉及的固定薪金和退休金利益（但不包括可變動報酬）的負債；

(vi) 就金融機構日常運作所需的關鍵商品和服務提出的商業申索有關的負債；

(vii) 原定期限少於七天的無抵押短期銀行同業負債，惟不包括集團內部的負債；

(viii) 因參與支付、結算及證券交收系統而產生的並向該系統或該系統營辦商或參與者欠下的負債；

(ix) 向政府欠下的法定負債，惟前提是這些負債是根據《公司(清盤及雜項條文)條例》獲得優先償付處理的；及

(x) 由被處置的金融機構（作為受信人）與另一人（作為受益人）之間的受信關係而產生的任何負債，惟前提是該受益人在清盤框架下受到保障。

109. 執行處置程序(包括透過自救方案進行的處置程序)顯然必須確保，虧損承擔是以大致上符合清盤程序中的債權等級予以分攤，此乃攸關重要。因此，股東應先被完全減記，然後後償債權人才須承擔虧損。只有在所有後償債項(包括所有受規管資本)被註銷後，優先債權人才應承擔虧損。同一等級的債權人應盡可能平等（即同時及同等地）承擔虧損。

110. 《諮詢文件一》就本地處置機制的運用，也依照《主要元素》第 5.1 段[62]，的指引原則(即法定債權人等級應獲遵從，而且只應在衡量處置目標後認為有充分理由的情況下，才可在少數個案下偏離平等對待同一等級的債權人的原則)。某些回應者認同，此彈性處理對進行自救方案可能尤其重要，因為在某些情況下，要在合理的時間內利用某些負債進行自救，可能會遇到實際障礙，或可能對其價值造成不必要的損害。[63]於第 108 段假如除了被剔除之負債以外，

---

[60] 無償付能力賠償基金由香港汽車保險局管理，而保險公司（僱員補償）無力償債計劃由保險公司（ 僱員補償 ）無力償債管理局管理。

[61] 請參閱附註5。

[62]《主要元素》第 5.1 段指出「處置權力應以遵從申索等級的方式行使，同時可為了控制公司倒閉的潛在系統性影響，或為了全體債權人的利益而盡可能提升價值，而在必要時彈性偏離平等（*同時及同等地*）對待同一等級的債權人的一般原則，並清楚闡明偏離的理由。尤其股權應首先承擔損失，同時直至在註銷所有後償債項（包括所有監管資本工具）之前，不應讓優先債務持有人承擔損失（無論通過減記來吸收損失的做法是否與轉換成股權同時進行）。」

[63] 就後面的一點而言，執行機構需要考慮因在自救方案中對某些負債的處理方法，及因該等負債 (i)從自救方案中被剔除或(ii)屬自救方案的涵蓋範圍但會引致價值受損而產生，故有關當局

尚有其他負債被全部或部分剔除於自救方案外，有關當局認為，適宜為此訂立必須符合的標準。現建議，廣義來說，假如出現以下情況，該負債將被剔除：

(i) 儘管執行機構盡真誠努力，仍無法在合理的時間內利用特定負債進行自救；

(ii) 利用特定負債進行自救會適得其反，令其更難達致維持關鍵金融服務的持續性及金融體系的一般穩定和有效運作而付出的努力受到影響；

(iii) 利用特定負債進行自救會對價值造成損害，令其他債權人承擔的虧損高於沒有利用該等負債進行自救的情況下所承擔的虧損。

111. 某些回應者特別提出了嘗試利用衍生工具進行自救可能出現的問題。[64]有關當局認為，由衍生工具交易產生的負債一般應屬自救方案的權力範圍內，但也指出部分負債如屬於（見上文第 108 段列出的一項或多項排除在外）的負債，則可予剔除。此外，執行機構將需按個別情況，（即針對不在第 108 段列出應予剔除的負債，參考第 110 段所述的準則，以及保障某些財務安排的措施）（第 4 章中 191 至 201 段所概述者），考慮是否利用其他衍生工具負債進行自救。

<u>問題 15</u>

你對處置機制內的自救權力範圍，特別是(i)第 108 段所指明恆常從自救方案中慣性被剔除之負債，及(ii) 第 110 段所指按個別情況將其他負債從自救方案中剔除的理由，是否有任何意見？

<u>問題 16</u>

你認為應如何擴大第 108 段中列出被剔除之負債的範圍，以確保自救方案適用於銀行以外的金融機構，特別是保險公司、金融市場基建及非銀行非保險公司類的金融機構？

<u>問題 17</u>

你對第 111 段所述由衍生工具產生的負債進行自救建議方法，是否有任何意見？

虧損吸收能力

112. 自救方案能否成功實施，取決於進入處置程序時金融機構的資產負債表中是否有充足符合自救條件的負債，能夠切實並可信地在進入處置程序時吸收虧損。如第 103 段所述，金融穩定理事會正努力提高具全球系統重要性銀行的在處置過程中的虧損吸收能力，特別是透過設定總虧損吸收能力要求提高吸收虧損能力（以下資料匣 D 簡要概述了金融穩定理事會在這方面的建議）。有關當局將需考慮如何以最有效的方式在本地實行相應的總

將需考慮該等補償申索的規模。

[64] 為實施自救方案，執行機構首先需要終止及結束相關的衍生工具交易。

吸收虧損吸收能力框架；有一點須注意，就是一些主要地區現正考慮應否以及如何將為虧損吸收能力而訂定的要求擴大至更廣層面，藉以支持以自救方式，進行有秩序的處置程序。

資料匣D：金融穩定理事會的總虧損吸收能力建議概覽

金融穩定理事會期望通過設定新的要求（就全球具系統重要性銀行的發行符合一定資格的工具之最低要求），以令全球具系統重要性銀行在處置程序中具有足夠的總虧損吸收能力。此要求旨在確保銀行的吸收虧損能力，以在進行處置程序時支援資本重整。與此同時，要求需能反映《巴塞爾協定三》的最低資本要求(即受限於股本水平而不包括負債的要求)及合符其他總虧損吸收能力的資格要求。另外，金融穩定理事會亦建議總公司所在地與業務所在地監管當局之間互相協調，為有關全球具系統重要性銀行設立額外及度身訂造的總虧損吸收能力要求，當中須考慮與個別具全球系統重要性銀行倒閉時可能構成的風險相關的一系列因素。金融穩定理事會已列出細則清單列明作為總虧損吸收能力的負債必須符合的準則。

新的總虧損吸收能力準則的主要目標之一，是使總公司所在地與業務所在地監管當局能夠有信心可有秩序地處置具全球系統重要性銀行。因此，金融穩定理事會的建議亦致力確保具全球系統重要性銀行的集團內的合適的位置，備有足夠的虧損吸收能力。這表示總虧損吸收能力的建議涵蓋「外在」（即由第三方持有的工具）及「內在」部分，或集團內部因應本身的集團處置計劃，把虧損上傳到集團內直接受處置權力行使的其他實體之安排。因此在設定要求時，有關當局需考慮對具全球系統重要性銀行所制定的首選處置策略，向集團內一個或多個實體行使處置權力，並考慮其更廣泛的處置團組。[65]

跨境考慮

113. 有關當局同意，確保能在跨境情況下有效實施自救方案，是攸關重要的。有關當局亦指出，至少就具全球系統重要性銀行而言，首選處置策略往往是以總公司所在地監管當局實行的自救方案為基礎。第 5 章將就本地機制如何能讓執行機構認可／或支持由外國執行機構採取的處置行動提供初步想法。[66] 如第 5 章解釋，金融穩定理事會成員地區除了須訂明必要的法定權力外，還預期推廣廣泛採用合同條款以認可由外國執行機構所行使的自救權力。金融穩定理事會認為，此類合同條款能有助於確保自救方案具有效力，甚至是對於被發行實體以外的法律管轄的工具而言。

<u>暫時公有化</u>

[65] 處置團組由處置實體及處置實體旗下任何直接或間接附屬公司（其本身並非處置實體所組成）。

[66] 如第 5 章所述，這將視乎評估結果是否認為任何此等行動與香港所訂的處置目標一致，且不會令本地債權人所得遜於境外債權人。

114. 《諮詢文件一》闡述了在機制訂明暫時公有化處置方案（作為最後方法）所依據的理由。回應者普遍支持，但強調需要清晰訂明其使用的條件。某些回應者也提出了收回暫時公有化處置程序所產生的任何所需費用的機制的重要性，有些則詢問是否會為暫時公有化設立時限。

115. 由於暫時公有化被認為是最後方法，即僅在其他處置方案都不足以讓執行機構達到處置目標之時，才會使用，因此，有關當局建議為暫時公有化方案增設使用條件。此條件將要求在啟動暫時公有化程序前，金融機構除須符合啟動處置程序的首項條件－不能持續經營條件和第二項金融穩定條件外，還需要評定（當時）不能透過使用執行機構在處置機制下可透過任何其他處置方案達致有秩序地進行處置程序的目標，方可使用暫時公有化方案。

116. 顧名思義，<u>暫時</u>公有化的目的固然是把金 融 機 構 的業務返回私營機構。然而，尋找合適的收購者所需的時間大多取決於進行暫時公有化時的財政及經濟條件，因此，要預測需時長短實在很困難甚至不可能。此外，執行機構未必能將納入暫時公有化的所有業務出售，當部分業務返回私營機構後，剩餘的金 融 機 構 可能需要清盤。因此，有關當局無意為暫時公有化的為期設立時限，因為各情況所需時間長短都可能有很大的差異，而設立時限實際上可能會阻礙執行機構達到處置目標。然而，建議執行機構須監控和限制暫時公有化的為期至達到處置目標所需之合理時間。為確保可收回在運用處置機制時(以及機制下所有方案，包括暫時公有化)所產生的淨費用，處置程序資金來源的初步建議見第 4 章第 222 至 230 段。

<u>問題 18</u>
你是否同意需為暫時公有化增設附加條件？第 115 段提出的建議的附加條件是否合適？

<u>暫緩執行金融合約提前終止權</u>

117. 如《諮詢文件一》所概述，為符合《主要元素》，本地處置機制下須設立一個機制，以確保金融機構進入處置程序及處置權力的行使本身並不會觸發合約的提前到期、提早終止或其他結束權利（統稱為「提前終止權」）。至少就大型而複雜的金融機構而言，若大量金融合約被終止，很可能會導致相關各方「爭相退出」市場，造成混亂，繼而令整體市場不穩，並會減低有秩序地處置瀕臨倒閉金融機構的可能性等。有見及此，有關當局建議為本地處置機制訂明，進入處置程序和行使處置權力本身並不會構成可觸發行使該等權利的「違約事件」（前提是有關金融機構必須繼續履行合約下的實質責任）。[67]回應者大致上支持此項建議；而其中一位回應者指出，雖然現時處置程序並不構成違約事件，但隨著（符合《主要元素》的）機制被廣泛採用，情況可能會有所不同。

[67] 本條款除適用於由不能持續經營的金融機構所訂立的合約外,亦將進一步涵蓋由其附屬公司(或其關連實體)訂立的合約，而該合約的責任獲該金融機構根據連帶違責規定所擔保或以其他方式支持)。

118. 為應付上述權利的行使情況，有關當局建議訂明，當金融機構進入處置程序時，執行機構可行使暫緩執行提前終止權，以騰出一段短暫時間去決定採用何種處置方式，而大部分回應者對此表示支持。部分回應者顧慮到該項暫緩權力僅會在一段極短暫的時間內生效，所以對該權力能否發揮效用存有疑問。其他回應者則強調，為遏止對瀕臨倒閉金融機構的交易對手可能造成的連鎖影響，暫緩權力必須輔以《諮詢文件一》第 252 段所述的保障安排。[68]有關當局仍認為，暫緩執行提前終止權是一項重要權力，並指出多個主要司法管轄區已將此權力納入到相關機制內(尤其是歐盟的《銀行恢復及處置指令》)。顯然，有關當局有必要妥善確立此一權力。本章節將以《諮詢文件一》內容為基礎，概述有關以下四方面的具體建議：(i)暫緩權力應涵蓋的合約範圍；(ii)暫緩權力的時間考慮；(iii)暫緩權力的施行條件；及(iv)跨境認可安排。

暫緩權力的涵蓋範圍

119.現建議在符合第 121 段所載條件的情況下，執行機構應有權暫緩執行與被處置金融機構或聯營營運機構訂有金融合約的交易對手所具有的提前終止權。[69]所謂「金融合約」，將包括以下各大類型的合約和協議（詳情見附件三）：(i)證券合約；(ii)商品合約；(iii)期貨及遠期合約；(iv)掉期協議；(v)銀行同業借貸協議（借款期限為三個月或以下）；(vi) 附件三第(a)至(e)項所提及的任何合約或協議的主體協議。觀乎其他司法管轄區，部分地區似乎已訂立相應規定，藉以確保暫緩權力同時適用於非金融合約。有關當局亦正考慮此等做法是否適用於本地機制（鑑於其他合約可能涉及足以影響經營持續性的重要事項，而當中或會訂明「違約事件」類型的事件）。[70]

暫緩權力的施行時間及有效期

120.根據有關當局建議，按上文 85 段所述就處置程序展開發出的公告，應同時指明暫緩權力經已生效。若干回應者認為，暫緩權力僅應在有限時間內生效，且為期應不超過兩個營業日。有見及此，現建議暫緩權力應由公告刊發之時起生效，有效至最遲為公告刊發日的下一個營業日午夜（香港時間）為止。就上述有效時間規定而言，「營業日」指除星期六、星期日或任何香港官方公眾假期外的任何日子。

暫緩權力的施行條件

121.考慮到《主要元素》所列要求及回應者對《諮詢文件一》所發表的意見，有關當局建議，暫緩執行提前終止權必須符合以下條件，方可施行：

(i) 暫緩權力須按上文第 120 段所述設有時限；

(ii) 暫緩權力僅適用於因進入處置程序或行使處置權力而發生的提前終止權（這意味着必須根據合約繼續履行實質責任）；

[68] 参考附註 1。

[69] 此暫緩權力的涵蓋範圍擬與上文附註 67 所述者相同。

[70] 舉例來說，歐盟《銀行恢復及處置指令》第71條要求成員國賦予執行機構「暫停合約一方向被處置的機構施行終止權的權力」。

(iii) 交易對手保留可對被處置金融機構行使的提前終止權，以應付在暫緩權力生效之前、期間或之後發生任何與進入處置程序或行使任何處置權力無關的違約情況（例如，未能在暫緩權力生效期間內的相關到期日安排付款、交付或退還抵押品）；

(iv) 交易對手可在以下時間行使其結束權：(1)緊接暫緩期限屆滿時（如訂有合約終止條件）[71]；或(2)在暫緩屆滿之前行使（如交易對手接獲有關機構通知，表示有關金融合約所涵蓋的權利及負債不會轉讓予另一實體）；

(v) 凡處置程序涉及資產和負債轉讓，執行機構可選擇轉讓或不轉讓與個別交易對手訂立的所有合資格金融合約（連同任何相關抵押品）予一家新的機構。[72]換言之，執行機構不得將與同一交易對手訂立並受同一淨額結算協議規限的個別合約轉讓；

(vi) 就轉讓予第三方或過渡機構的金融合約而言，收購方將承擔金融機構在所轉讓的金融合約中的一切權利和責任；

(vii) 在金融合約轉讓後，交易對手保留可對收購方行使的提前終止權，以應付收購方日後涉及的任何獨立違約情況；

(viii) 暫緩期限結束後，交易對手可就並未轉移至穩健的第三方（如商業買家或過渡機構）的金融合約行使提前終止權。

122. 其中一位回應者建議規定，受讓方應為一家財務穩健的實體，以確保交易對手能夠在正常業務過程中審慎地與其訂立合約；以及受讓方與交易對手所遵從的法律及稅收制度應當相同或大致相若，以確保交易對手的經濟及稅務狀況不會因轉讓而受到重大影響。有關意見已在上述條件(viii)中反映。有關當局並額外建議執行機構在評估商業買家是否合適時應考慮這些因素。

<u>問題 19</u>

你是否認同就暫緩執行金融合約提前終止權所建議的涵蓋範圍、施行時間及施行條件？

<u>問題 20</u>

你認為暫緩執行提前終止權僅應適用於金融合約，抑或應進一步擴大至其他範圍？

<u>問題 21</u>

就在處置程序進行期間暫緩執行提前終止權的問題上，你認為是否尚有其他需要加以考慮的問題嗎？

[71] 如合約在處置程序進行期間仍繼續獲得履行，則無進一步理由終止該合約。

[72] 第 191 至 200 段列出就某些金融交易的保障措施。

對於受境外司法管轄區法律規定的暫緩權力的認可

123. 若干回應者指出，金融機構與位於各司法管轄區的交易對手訂有大量金融合約，而該等合約通常是受外地法律管限。有關當局承認，隨著《主要元素》的全面實施，為向由外國主導的跨境金融機構處置程序提供支持，可能有需要確保可對受香港法律管限的合約執行暫緩執行提前終止權。第 5 章進一步概述執行機構如何在本地機制下，就外地執行機構所採取的處置行動給予認可及／或提供支持（在符合若干條件下）。[73]除考慮本地機制就上述安排所需納入的適用措施外，有關當局亦會考慮，若推動受香港法律管限的金融合約採用相關合約條款，當中有何利處以及如何以最有效的方法推動此做法。

在金融市場基建進行處置程序時暫緩執行提前終止權

124. 《金融市場基建處置程序附件》表明，金融市場基建進入處置程序，或對金融市場基建行使任何處置權力，皆不應觸發金融市場基建的任何參與者或任何其他交易對手執行提前到期權或提前終止權。但當金融市場基建未能按其規則履行付款或交付責任務（包括抵押品轉讓）之時，有關各方則仍可行使此等權利（惟按照金融市場基建的規則對保證金或抵押品進行損失分配）。當需要行使該等提前終止權時，執行機構亦應有權暫緩執行此等權利。在考慮是否暫緩金融市場基建參與者及其他相關交易對手執行其提前終止權時，執行機構應考慮該等權利的行使對金融市場，以及對該金融市場基建及任何相連金融市場基建安全而有秩序地經營業務所產生的影響。[74]

125. 暫緩執行提前終止權對於中央交易對手結算所的處置程序可能尤其重要。假如執行機構無力強制施行暫緩權力，大量參與者便可行使提前終止權，這不但會令中央交易對手結算所的營運和財務資源更為緊張，也會削弱透過處置程序確保持續提供關鍵結算服務的成效。參與者提前終止合約也可能導致中央交易對手結算所不再擁有「配對帳」，因而加劇其所須承受的市場風險，繼而可能阻礙執行機構達到維持金融穩定的目標。[75]

126. 本諮詢文件雖確認了賦予執行機構在金融市場基建進行處置程序時可行使暫緩執行提前終止權的權力的重要性，但卻並未針對該特定界別提出詳細建議。由於金融穩定理事會最近才發表《金融市場基建處置程序附件》[76]，

---

[73] 有關條件詳情請參考附註 66。

[74] 「金融市場基建安全而有秩序地經營業務」包括確保由金融市場基建向其他方作出付款及轉讓，或由其他方向金融市場基建作出付款及轉讓。

[75] 金融穩定理事會《諮詢文件：有效處置機制的主要元素的評估方法》（Consultative Document: Assessment Methodology for the Key Attributes of Effective Resolution Regimes）註解 4.1(g)討論到在中央交易對手結算所的處置程序進行時暫緩執行提前終止權的重要性 http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_130828.pdf（只備英文本）。

[76] 《金融市場基建處置程序附件》連同另外三份附件於二零一四年十月十五日發佈。請參閱附註 4。

有關當局認為需要更多時間研究上文第 117 至 123 段所述的一般權力是否合適，或是否需就此作出變通。再者，鑑於全球金融市場互聯關係的本質，有關當局認為，本地就金融市場基建處置程序所制訂的方針必須與其他司法管轄區所採納的方針一致，因此會繼續觀察其他海外司法管轄區如何落實該附件所述的措施，並會在制訂進一步建議時考慮相關方案。

問題 22

你認為怎樣實行暫緩執行提前終止權，方可為金融市場基建的處置程序提供最有效支持？

有關保險合約的暫緩安排

127. 處置保險公司程序所涉及的其中一個風險是，當保單持有人認為在處置程序中的保險公司可能再無能力履行其保險合約時，為盡可能保障本身的權益，便會急於終止保單及取回保單的退保價值，又或行使合約權利取回保費，因而可能會令被處置的保險公司所面臨的經營和財務壓力加重。為避免此風險，並遵照《保險公司處置程序附件》所列規定，[77]有關當局建議執行機構應有權暫時限制或暫停保單持有人撤銷其與保險公司訂立的保險合約的權利。有關當局建議，暫停權力之生效時間將會始於公佈處置程序正式展開的公告（詳見第 85 段）刊發出之時起生效，直至最遲為該公告刊發日的下一個營業日午夜（香港時間）為止。這與第 120 段所述有關暫緩執行金融合約提前終止權的建議一致。

128. 《保險公司處置程序附件》亦規定，執行機構應能暫緩被處置的保險公司（或再保險公司）的再保險公司在有關處置程序開展後終止承保或拒絕重新承保的權利。分出保險公司／再保險公司可藉再保險／轉分保，將部分損失風險轉移至其再保險公司，讓其再保險公司共同承擔由分出保險公司／再保險公司所招致的部分申索，藉以減低所須承擔損失的風險（風險承擔總額）。如再保險公司利用處置程序作為終止承保或拒絕重新承保的手段，被處置的分出保險公司／再保險公司將須承擔超出其承受範圍的風險。與暫緩執行金融合約提前終止權的情況類似，此項暫緩權力亦須以符合下列條件，方可施行：

(i) 暫緩權力時按上文第 127 段所述設有時限；

(ii) 暫緩權力僅適用於因進入處置程序或行使任何處置權力而發生的提前終止權；

(iii) 再保險公司保留可對被處置分出保險公司／再保險公司行使的提前終止權，以應付在暫緩權力生效之前、期間或之後發生任何與進入處置程序或行使任何處置權力無關的違約情況；

(iv) 就轉讓予第三方或過渡機構的再保險合約而言，收購方將承擔分出保險公司／再保險公司在所轉讓的合約中的一切權利和責任；

[77] 請參閱附註 4。

(v) 在合約轉讓後，再保險公司保留可對收購方行使的提前終止權，以應付收購方日後能涉及的任何獨立違約情況；及

(vi) 暫緩期限結束後，再保險公司可就並未轉移至穩健的第三方的再保險合約行使提前終止權。

問題 23

對於暫停保單持有人行使退保權利的建議（包括建議的暫停期限），你有甚麼意見？

問題 24

對於暫緩被處置的保險公司（或再保險公司）的再保險公司在有關處置程序開展後行使終止承保或拒絕重新承保的權利的建議，你有甚麼意見？

要求提高金融機構可處置性的權力

129. 《諮詢文件一》指出，即使在香港實施有效的處置機制，也可能無法以能達到處置目標的方式處置某些金融機構，因為它們的組織架構及/或營運方式對能有序地進行處置程序構成障礙。換言之，這些金融機構的可處置度不足。因此，《諮詢文件一》參照《主要元素》第 10.5 段建議，處置機制應讓有關當局能夠要求金融機構採取適當措施，就有效運用處置機制，消除已被辨識的障礙。[78]現時，金融管理專員及保險業監督均具有一定權力，在必要時對在其職權範圍內的金融機構的事務、業務或財產採取適當措施及向金融機構要求呈交資料。證監會也有權要求認可結算所就其業務的管理、操作或運作採取若干行動，並有權索取有關其業務的資料。但這些權力並非完全符合《主要元素》第 10.5 段的要求。金融穩定理事會的《處置機制專題檢討：同業評審報告》亦有相同結論，指出本港的執行機構“需要可達至提高金融機構可處置性的清晰的權力”，而該等權力並未存在。[79]

130. 整體而言，《諮詢文件一》的回應者認同有需要確立此權力，但有一名回應者認為，應先評估處置程序所面對的實際障礙，才考慮需賦予執行機構哪些權力。許多回應者均強調，此等權力必須在執行機構未能與金融機構就使用其他替代解決方案達成共識的情況下，方能用來對個別金融機構施以改變。他們也提議，應對有關改變作出嚴格分析和提供支持理據，並仔細考慮其中涉及的代價和不良後果，包括對其他地區的影響。此外，有回應

[78]主要元素第10.5段載明：「為提高公司的可處置性，監管當局或執行機構應有權在有需要時，經適當考慮相關措施對持續經營業務的穩健及穩定程度造成的影響後，要求有關公司採取適當措施，例如改變公司的經營手法、結構或組織架構，以降低處置程序的複雜性和費用。為確保具系統重要性功能的持續運作，有關當局應衡量是否規定把此等功能隔離在法律及經營上獨立的實體，以不受集團問題影響」。

[79] 見金融穩定理事會《處置機制專題檢討：同業評審報告》第 32 頁表 3: http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_130411a.pdf.（只備英文本）。

者也建議應給予金融機構時間考慮執行機構提出的改變，並設立適當的上訴機制。有關當局在制定以下建議時，已考慮這些建議。

131. 有關當局確認，無意運用此等權力要求劃一的跨界別架構改革。雖然各界普遍認為某些商業慣例及法律和組織結構，可能一般被公認為傾向減低可處置性，實際上，這些特徵的影響均須按個別情況考慮，方能確定會否對處置該金融機構的重大障礙，使致須予處理或消除，以促進有秩序的處置程序。[80]有關當局也明白回應者所提出的顧慮，認同此等權力不應在未適當地諮詢金融機構的情況下行使該等權力。有鑑於此，有關當局建議使用此等權力前，必先經過正式諮詢程序。正式諮詢期將在執行機構發現了任何重大的障礙並已通知該金融機構之時（例如透過處置規劃及可處置性評估）展開。該金融機構在執行機構設定的時限（如三個月）內可向執行機構陳述其處理這些障礙的建議。假設金融機構的建議經評估後被認為是不能達到執行機構的預期目標，而同時雙方未能協定採取哪些替代措施，執行機構才會使用其權力，指示金融機構採取特定行動以改善其可處置性。

132. 執行機構在評估是否行使此等權力時，需考慮任何因此等改變而對金融機構持續經營業務的穩健性和穩定性的影響。除此以外，正如《諮詢文件一》所解釋，執行機構在確定如何行使此等權力時，將竭力以確保能以合乎比例的方式行使權力。因此，執行機構在要求金融機構提高可處置性時，需要考慮：

(i) 如不作出改變的話，要達到有關目標的方式進行處置程序的難度，以及

(ii) 對金融機構可能造成的影響，包括對其日後的持續經營能力，以及繼續提供關鍵金融服務並藉此支持經濟的能力。

133. 就在香港經營的跨國金融機構而言，有關當局認同，應與金融機構的總公司所在地執行機構緊密磋商和合作，以要求金融機構作出改變，繼而提高它們的可處置性。有關當局在《諮詢文件一》中一直強調有效的跨境合作和協調對處置跨境金融機構的重要性。為配合整體的政策，有關當局不擬獨立地運用權力以提高在香港設有業務的境外金融機構的可處置性。除非執行機構未能就集團整體的處置策略對在香港的集團實體將有甚麼影響未能掌握足夠的資料或對集團整的處置策略抱有很大的顧慮，認為其不能達到本地處置目標，則作別論。

134. 由於建議納入處置機制範圍內的金融機構種類廣泛，其經營的業務模式也各有不同，執行機構很難（甚至不可能）事先確定，為了要求金融機構提高其可處置性，而可能需要作出改變的所有權力。因此，有關當局認為，處置機制應包括一個未盡列之列表，列明執行機構可要求涵蓋範圍內的金融機構作出的改變，而同時允許執行機構認為適當的其他改變（建議之列表見資料匣 E）。

[80] 此項個別情況評估很可能透過處置規劃及處置程序可行性評估來進行。

資料匣E－提升金融機構可處置性的未盡列之列表

以下為非詳盡清單列出執行機構可在必要時及符合使用條件[81]時，要求金融機構執行，以提高其可處置性的一系列措施：

結構性

- 更改法律或營運結構，以減低複雜性，並確保可通過使用處置權力來令關鍵金融服務在法律上及營運上與集團分開；
- 成立中間控股公司，以便進行自救，或避免因有需要行使處置權力而影響集團內的非金融部分，而此與達成處置目標並無關；

業務性

- 限制或停止特定的現有或擬議活動或產品；
- 停止投資特定資產；
- 限制開發新業務或銷售新產品，或對此等業務或產品的提供方式施加結構或組織要求；

財務性

- 限制最高個別風險承擔及整體風險承擔；
- 要求集團的特定部分發出額外吸收虧損能力，以支持特定處置策略；
- 符合已優化匯報要求；

營運性

- 完善管理資訊系統，以便及時提供執行首選處置策略所需的關鍵資訊；
- 改善為維持關鍵業務而繼續提供之共享或第三方服務的安排；
- 確保有效隔離客戶資產；及
- 為抵押品的管理、鑑定和估價實施有效的程序。

除了上述措施，有關當局建議，執行機構能夠按照建議的條件，要求金融機構採取其認為適當的其他措施，惟金融機構有權提出上訴。

135. 鑑於此等權力可能具侵擾性質，有關當局在考慮到回應者的意見後認為，讓金融機構有權對執行機構行使此等權力的決定提出上訴。如第 4 章第 209 至 211 段所述，有關上訴機制的建議將於第三階段公眾諮詢文件中討論。

問題 25

你是否同意上述建議，即賦予執行機構權力，以要求金融機構作出改變以提升其可處置性？

與現行公司破產清盤程序的關係

[81]此等條件的完整內容見第 132 段。

136. 有關當局建議，僅在經評估後認為對不能持續經營的金融機構執行處置程序，能達致確保關鍵金融服務的持續性及保障整體金融穩定的目標，才可啟動處置機制。有關當局預期，假如金融機構不能持續經營的問題本身對金融穩定只構成輕微影響，機制將不會對現行適用於企業破產程序（不論是強制及（如適用）自願清盤）的使用產生任何重大影響。惟在若干情況下，處置程序與現行破產清盤程序仍可能會互為影響，並因此需要在機制中作出協調，詳情見下文。

提出清盤呈請的相關權力

137. 《諮詢文件一》第 261 和 262 段指出，處置程序有機會因任何人士對在機制範圍內的金融機構提出清盤呈請而受到阻止或阻撓。如先前所述，這可能對金融穩定、其他受影響方和處置費用帶來嚴重後果。有見及此，現建議設立一個機制，規定有關各方向法院呈交須在清盤呈請被提交予法院之前，必先通知執行機構。執行機構接獲通知後，將獲准在指定期限（「通知期」）內決定是否改為啟動處置程序。其中一位回應者詢問是否有必要禁止呈交清盤呈請，並認為可容許清盤程序繼續進行，但禁止向法庭尋求頒布清盤令。有關當局卻顧慮到，遞交清盤呈請本身已有機會構成金融機構金融合約的違約及連帶違約行為，繼而會加劇金融不穩及令金融機構的狀況加速惡化。

138. 有關當局因此建議，除非有關執行機構已接獲通知，並獲給予所需通知期以考慮是否啟動處置程序，否則任何人士均禁止向法院提出清盤呈請。根據上述規定，呈請必須待(i)執行機構已就啟動（或不會啟動）處置程序作出決定；或(ii) 供執行機構作出決定的通知期已屆滿後，才可呈交存檔。現建議執行機構應獲給予最長 14 天的通知期。[82]

<u>問題 26</u>

你是否認同在任何人士對在機制範圍內的金融機構向法院提出清盤呈請前，執行機構應獲得事先通知並獲給予最長 14 天通知期，以決定是否啟動處置程序？

為已轉讓的業務提供支持

139. 若處置程序牽涉到將業務直接或通過過渡機構部分轉讓予商業收購方，未被轉讓資產及負債將繼續保留在剩餘金融機構中。在某些情況下，未被轉讓的業務可能包括對已轉讓業務的持續經營而言屬必要的服務和功能（例如人力資源、系統和財產）。[83]如《主要元素》3.2（iv）所確認，執行機構

[82] 此時限規定與根據《英國 2009 年銀行法》（UK Banking Act 2009）第 120(7)條在英國普遍採用的方法一致。

[83] 如商業買方有意收購已倒閉金融機構的部分資產和負債，卻不擬收購其相關基礎設施，便可能會導致此一情況出現。此外，如處置程序牽涉到將瀕臨倒閉金融機構（或集團）業務轉讓

應有權透過「確保被處置的剩餘實體可暫時向繼任實體或收購實體提供相關服務」，保證能夠持續提供必要服務和功能。

140. 儘管機制可賦權執行機構，使其可透過對金融機構整個集團中的非受監管實體施行下文第 153-157 段所述的權力，即與在金融機構的整個集團中的不受規管實體相關之權力，向剩餘金融機構施加持續提供服務的規定，不過，一旦該剩餘金融機構進入清盤程序，上述措施便告失效。由於機制下未訂立其他適用規定，在某些情況下，可能會因可行性問題而無法以轉讓業務的形式進行處置程序（即使該處置程序本可達到處置程序設定的目標）。

141. 要在本地落實《主要元素》在這方面的要求，似乎難以將例如英國所採用的有關方案依樣套用到本地，因為英國的方案是以經修訂的公司管理程序為藍本制訂。[84]為確保能夠在制訂替代方案前暫時提供對延續已轉讓業務而言必要的服務和功能，有關當局正衡量以下兩個不同方案：

a) 委任一人控制並管理剩餘金融機構，其主要目標是確保繼續提供必要服務和功能，並可能獲授予《銀行業條例》（香港法例第 155 章）第 52 條賦予經理人的類似權力。根據此方案，似乎有需要把剩餘金融機構的任何清盤程序延遲一段適當時間；

b) 成立一家服務公司，並將支持已轉讓業務的任何相關資產和負債轉移到該服務公司，而其他資產和（重要的）負債則會繼續留在剩餘實體。同時，可根據現行法例，允許剩餘金融機構進入清盤程序（確保可展開資產處理資產程序，從而就債權人的申索安排付款）。

142. 相對於方案(a)，方案(b)的其中一個潛在缺點是其未必能輕易配合在處置程序中對已轉讓資產和負債作出的任何調整（見第 196 至 197 段）。有關當局歡迎回應者就如何最有效地在本地制訂上述其中一個或兩個模式發表意見。

<u>問題 27</u>

就已轉讓的業務，你認為上述 141 段所述的哪一個方案，能最有效確保已從剩餘金融機構轉移至買方的業務得以持續？

有關破產的其他事項

143. 據了解，《公司(清盤及雜項條文)條例》下有部分適用於清盤人的規定（例如，金融機構應嘗試避免進行或調整某些在清盤程序下將會失去約束力的交易），亦可能適用於進入處置程序的金融機構。這些涉及避免作出處置的規定適用於多種交易，包括在公司清盤程序開始後對金融機構的資產作

予多個商業買方，該金融機構（或集團）不同部分所共用的服務便不可轉讓予單一收購方。

[84] 《諮詢文件一》指出，在英國，當進行局部轉讓後，已倒閉銀行的剩餘部分將被納入銀行管理程序下，據此，管理人能夠並必須在一段時間內向接收該銀行業務其他部分的商業買方或過渡機構提供支援（透過允許於其後對最初的轉讓作出調整，以及透過繼續提供任何其他必要的服務和功能，讓收購方或過渡機構得以有效運作）。

出的任何處置。[85]有關當局將進一步考慮是否在機制下訂立類似規定，以在準備開展處置程序時，以及在處置程序公布後避免觸及或調整某些交易。

144. 《諮詢文件一》的回應者認為，除為建立有效處置機制所進行的改革外，並無需要為確保受保障各方（尤其是受保存戶）的申索可從清盤程序中轉讓予金融機構或轉移至過渡機構而優先進行相關改革。《主要元素》載明清盤程序和保障計劃應能為存戶、投資者和保單持有人提供適當程度的保障。這不僅表示其申索會迅速得到適時處理或其客戶資料被歸還，更意味執行機構會盡量在可行情況下，將存款及客戶資產帳戶、以至相關金融服務從清盤程序中轉讓予收購方金融機構，從而保障客戶能繼續使用存款、客戶資產帳戶以至相關金融服務。

145. 設立機制的主要目的在於就不能持續經營而可能屬系統性或關鍵金融機構提供一些可行處置方法，並確保只有非具系統性的金融機構才會進入清盤程序。考慮到這一點以及回應者的各種意見後，有關當局目前並不建議將有關在整個金融機構清盤時處理受保障各方的申索的規定納入到機制內。

暫停某些責任的權力

146. 正如在《諮詢文件一》中解釋，若一般延期償付權在金融機構開展處置程序時生效，顯然與確保關鍵金融服務的持續性和保障金融穩定的目的不相符。然而，《主要元素》卻要求，就被處置的金融機構所訂立的合約中必須就暫延付款及交付責任，以及限制強制執行保證權益（就扣押資產及收取款項方面）設立相應規定。[86]

147. 有見及此，有關當局建議賦予執行機構上述權力的同時，亦表明此等權力不適用於一些例外情況。考慮到《主要元素》所列要求，並參考了其他地區的做法，有關當局建議暫延付款及交付責任將不適用於以下項目：(i) 受存保計劃保障的存款；支付保單持有人的保險索賠金額（惟其保單必須在無償付能力賠償基金、保險公司(僱員補償)無力償債計劃及建議的保單持有人保障基金的保障範圍內）；及(ii)向金融市場基建支付的款項和履行的交付責任。有關限制強制執行抵押權益例外情況包括：由在處置程序中的金融機構藉着為資產設立抵押、或藉着保證金或抵押品而向金融市場基建提供的保證權益。建議執行機構在運用上述權力時，需考慮運用權力可能對金融市場運作所帶來的影響。

148. 就金融市場基建而言，另須注意的是，《主要元素的評估方法》擬稿註解 3.2(v)指出：「假如執行機構對金融市場基建須向其參與者或任何關連金融市場基建支付的已到期款項施加延期償付權，以致對金融市場基建在執行核心職能的過程中處理付款、交收和交付的正常流程構成影響，並且不符合處置程序以確保維持關鍵功能持續供應的目標時，便不應施加延期償付權」。[87]惟對大

[85] 見《公司(清盤及雜項條文)條例》第 182 條。

[86] 確實來說，主要元素 3.2(xi)要求執行機構應有權「在確保能強制執行合資格的淨額結算和抵押協議的同時，對無抵押債權人和客戶強制實施延期償付權，以暫延支付其款項（除向中央交易對手結算所支付款項及轉移財產，以及已進入支付、結算和交收系統的付款及財產轉移），並暫緩債權人採取扣押資產或以其他方式從該公司收取款項或財產的行動」。

[87] 參考附註 75。

多數金融市場基建而言，支付款項的能力（包括在支付、結算和交收系統內支付款項的能力）對其持續提供關鍵金融服務而言至關重要。假如執行機構對金融市場基建須向其參與者或任何關連金融市場基建支付的已到期款項施加延期償付權，而該等付款與履行關鍵金融服務息息相關，則有關系統的運作將會全面或局部中斷，這樣可能有違確保持續提供關鍵金融服務的目標。此外，向若干金融市場基建的付款施加延期償付權，即使禁止對外付款的期限不長，仍會導致市場參與者之間的風險積聚、令部分市場參與者的流動資金緊張以及造成或加劇市場流動資金緊絀，繼而引致系統性破壞持續或擴大的風險。儘管如此，也不應禁止執行機構對一般債權人施加延期償付權。一般債權人是指向金融市場基建提出符合以下描述的申索的債權人：(a)申索並非因使用金融市場基建的關鍵金融服務而提出；或(b)申索並非因提供這些關鍵金融服務所必需的服務而提出。

149. 為與暫緩執行金融合約提前終止權的建議方法一致[88]，並參照《銀行恢復及處置指令》所採取的方法[89]，有關當局擬議對無抵押債權人強制執行延期償付權以及暫緩債權人行動的程序的生效時間，將為公佈正式開展處置程序的公告刊發佈時間；上述各項並應在直至最遲為公告刊發佈日的下一個營業日午夜（香港時間）期間維持有效。

[88] 請參閱第 120 段。

[89] 請參閱歐盟的《銀行恢復及處置指令》第 69(1)及 70(1)條。見附註 58。

問題 28

你是否同意機制應按照上述建議，賦權執行機構可對向無抵押債權人支付的款項施加延期償付權，並限制強制執行保證權益？你對於不應行使該項權力的例外情況有何意見？

經營及處置金融機構的權力

150. 有關當局參照《主要元素》3.2(iii)，建議機制應賦權執行機構暫時經營被在處置的金融機構，包括有權終止、繼續履行或轉讓合約、購買或出售資產、減記債務及採取任何其他行動以重組或逐步結束金融機構業務的營運規。為清楚闡明這些權力的重要性，現以一家透過自救方案進行資本重組並使運作回復穩定的金融機構作為例子。在上述情況下，該金融機構的運作雖然已回復穩定，但由於導致其進入處置程序的因素尚未解決，因此其處置程序尚未完成。該金融機構將需進行重組，將其業務的某些部分出售或逐步結束；在整段重組期間內，執行機構必須能夠確保該金融機構持續營運。如處置程序涉及金融市場基建，則建進一步議應在機制下納入額外權力，使執行機構有權繼續提供原先由被處置的金融市場基建執行的支付、結算和交收服務。有關當局認為，此等權力對於促進金融機構進行處置程序而言十分重要。如第 151 及 152 段所述，有關機構建議，執行機構應能夠就此委任處置程序經理人。

委任處置程序經理人

151. 儘管執行機構必須有能力直接執行所有處置方案及行使適用權力，惟在某些情況下，執行機構委任他人士代為行事可能是恰當或必要的做法。舉例來說，執行機構可能需要委任一名人士控制及管理正透過自救方案得以回復穩定的金融機構（如第 150 段所解釋）。因此，有關當局建議，機制應賦權執行機構委處置程序經理人。執行機構則會負責確保處置程序經理人擁有執行其職能及職責所需的資歷、能力和知識。應注意的是，上述資歷、能力和知識水平須按個別情況釐定，其中包括須考慮被處置的金融機構的業務性質。

152. 處置程序經理人的角色和職責將由執行機構於其委任條款中列明。處置程序經理人的職責可能包括：

(i) 擬備一份業務重組計劃，根據對於金融機構或實體營運所面對的經濟和金融市場條件作出的切實假設，列明為了在合理的時間內恢復該機構或實體或其部分業務的長期持續經營能力而訂立的措施；

(ii) 按照執行機構所規定的時間，並在處置程序經理人之委任開始及結束之時，定期匯報金融機構的經濟和財政狀況，以及處置程序經理人在執行職責時所作出的行動；

(iii) 向執行機構提供定期預算或預測報告，供其審閱或批核；

(iv) 在採取或禁止某些較為重要的行動之前通知執行機構及／或監管當局，或事先取得其同意或批准[90]；及

(v) 與各有關當局包括監管當局通力合作，確保全力履行其作為經理人的職責。

<u>問題 29</u>

你是否同意機制應按照上述建議，賦權執行機構委任處置程序經理人？

<u>必要服務的持續性</u>

153.第 139 和 142 段闡述了金融機構的業務被局部強制轉移後，執行機構須確保剩餘金融機構應持續提供必要服務的必要性。在某些情況下，執行機構亦需同時確保由同一集團的受規管及不受規管實體提供的必要服務能持續。如第 2 章第 44 至 49 段所解釋，現建議將聯營營運機構公司納入到處置機制涵蓋範圍內。但亦如該部分所解釋，就聯營營運機構公司採取處置行動未必是理想的做法，而在機制下訂立有效持續性規定，即可有助減低採取此類行動的需要。

154.有關機當局議在機制內提供權力，以確保至少在一段時間內提供為維持金融機構所提供的關鍵金融服務而需要的服務，而此建議背後的理念已在《諮詢文件一》內闡明。《主要元素的評估方法》的諮詢草案中主要準則 3.25 列明，執行機構應有權要求與在處置程序中的金融機構屬同一集團及位於同一司法管轄區內的受規管及不受規管公司，持續地向該金融機構或已收購其全部或部分業務的任何繼承實體（包括過渡機構或商業買方）提供服務，以確保持續提供關鍵金融服務性。[91]

155.如第 2 章提到，回應者提出了若干可在處置程序開展前採取的措施，包括處置規劃及審閱合約（以確保合約能在處置行動後迅速回復其可執行性），藉此改善處置程序進行期間的業務營運持續性。有關當局強調，在確立機制的相關法例中訂明有關持續性的規定，並非旨在否定或減低有效處置規劃（包括提高業務營運連續性的安排）的必要性。這項權力旨在給予執行機構更多信心，確保金融機構在處置程序進行時，仍可持續獲得由另一集團實體提供的主要服務，藉以確保金融機構的關鍵金融服務的連續性。有關當局必須確保有關各方信賴處置行動能獲得有效執行，而加入該項權力應有助於加強各方對業務營運持續性方面的信心。

156. 為協助確保必要服務和功能的持續性，有關當局建議機制應訂明執行機構須作出以下的任何行動：

---

[90] 這些行動可能包括：出售較為重要的資產或部分的主要業務；對資產設立產權負擔；僱用及解僱高級或主要僱員及管理人員；向僱員支付獎金；向債權人償付款項；展開訴訟。

[91] 參考附註 75。

(i) 基於合理代價，要求在同一司法管轄區內、與在處置程序中的金融機構屬同一集團的受規管及不受規管公司，繼續向該金融機構或任何過渡機構、第三方買方或資產管理工具提供支持持續經營業務的必要服務，並為此收取合理代價；及

(ii) 以商業價格，從非關聯的第三方購買所需服務。

157. 現建議有關上文(i)及(ii)的規定應持續保持有效，直至執行機構認為被處置的金融機構及任何商業買方、過渡機構或資產管理工具不再需要該等服務為止。

問題 30

你是否同意機制應賦予執行機構必要權力，以確保第 156 段所述的必要服務能獲得持續提供？

罷免董事和追討薪酬的權力

158. 《主要元素》3.2(i)訂明，「執行機構應有權…罷免及更替高級管理人員和董事，並向各負責人追討包括浮動薪酬等款項」。《主要元素的評估方法》諮詢草案（主要準則 3.2.1 和 3.2.2）闡明，追討薪酬的權力應被視為「向負責人提出申索以向其追討款項」的權力，並應涵蓋賦予執行機構權力「向該因等作出了或遺漏作出行動而導致公司倒閉或很大程度上促致公司倒閉的高級管理人員和董事，追討已給予及遞延（如適用）的浮動薪酬的權力，無論該等人士是否已被革職。」。

159. 在罷免董事和高級管理人員方面，金管局、證監會和保險業監督均具備不同權力，以便在若干情況下作出以下部分或全部行動：革除受規管金融機構若干高級人員的職務[92]；禁止該等人員參與提供受規管的金融服務；或禁止該等人員參與企業管理。然而，上述各監管機構所具備的權力並非統一，且亦並不特別適用於進入處置程序的金融機構。

160. 就追討薪酬方面，金管局的《穩健的薪酬制度指引》規定，若認可機構「日後發現任何表現指標是基於故意失實陳述的數據，或僱員曾有欺詐、其他不當行為或違反內部管控政策等情況，該機構應就尚未歸屬予僱員的遞延發放浮動薪酬」使用收回條文[93]。證監會可在某些情況下尋求法院頒令，以向違反《證券及期貨條例》或參與該違例事件或牽涉入上市公司欺詐或失當行為的特定人士追討不公平的得利或損失，並向因此蒙受損失的人作出賠償。證監會也可尋求法院頒令，使合約無效或撤銷合約[94]。保險業監督目前尚未訂立明確權力收回由認可保險公司支付或應支付的薪酬。各監管機構所具備的薪酬收回權力並非統一，且並不特別適用於進入處置程序的金融機構，亦未特

[92] 根據《銀行業條例》（香港法例第 155 章），金管局罷免董事的權力僅限於在香港註冊成為法團的認可機構的董事。

[93] 見金管局「《監管政策手冊》：穩健的薪酬制度指引」第 2.4.3 段，http://www.hkma.gov.hk/media/chi/doc/key-functions/banking-stability/supervisory-policy-manual/CG-5.pdf。

[94] 請參閱《證券及期貨條例》第 213 及 214 條。

別允許有關當局在金融機構的董事和高級管理人員作出了導致金融機構不能持續經營並繼而進入處置程序的行為或遺漏時，向他們追討已支薪酬。

161. 有鑑於此，監管機構就罷免董事及高級管理人員及追討薪酬的現有權力並非完全符合《主要元素》3.2(i)所訂的準則。有關當局建議在處置機制內訂明劃一權力，藉以確保執行機構能夠罷免進入處置程序的金融機構的董事及高級管理人員。有關當局同時建議，如因某些人士作出或遺漏作出某些行動而導致金融機構不能持續經營並繼而進入處置程序，執行機構應可向該等人士索回薪酬。

罷免董事及高級管理人員

162. 《諮詢文件一》指出，執行機構應獲賦予罷免及更替高級管理人員和董事的權力，並保留因應個別情況作出適當行動的彈性。《諮詢文件一》又同時確認，若所有董事和高級管理人員均被免職，執行機構便可能無法確保有關金融機構的部分或全部業務都能持續經營[95]。經再三考慮後，有關當局現正研究以下方案：為確保董事的受信責任與處置目標之間不會存在任何衝突，在啟動處置程序時自動罷免已倒閉金融機構的所有董事和行政總裁及副行政總裁（如適用）[96]。至於其他高級管理人員，執行機構仍可因應個別情況作出罷免。

163. 為確保金融機構的部分或全部業務能夠持續經營，執行機構必須能夠在金融機構進入處置程序時迅速全面接管其管理控制權。有鑑於此，當金融機構一旦進入處置程序，將自動藉法律的實施罷免其所有現任董事及行政總裁可能是一個不可取的安排。上述自動罷免措施的實施與任何不當行為無關相掛鉤。董事及行政總裁是被罷免而非暫停他們的職務，他們的受信責任可隨著罷免而得以解除，進而確保處置程序的執行不會因此等受信責任與處置程序的目標互相抵觸而受到阻撓。其他非董事高級管理人員亦可能會對金融機構行使實質管理控制權，並可能會阻礙執行機構行使管理控制權或造成其他不良影響。有鑑於此，有關當局亦建議，執行機構應有權在適當情況下酌情決定罷免被處置金融機構的其他高級管理人員。與罷免董事的情況一樣，罷免的實施與任何不當行為無關，而執行機構可通過送達通知作出該等罷免。考慮到執行機構可能需要借助部分董事和高級管理人員提供其專業技能及知識，藉以更有效管理被處置的金融機構，現建議執行機構應同時獲賦予委任此等人士擔任其代理人的權力，讓他們協助執行機構履行職責。

164. 作為金融機構的債權人，在啟動處置程序時藉法律的實施而被自動罷免或於其後被執行機構罷免的董事和高級管理人員，將有權就其在處置程序開展時已賺取但未獲支付的工資，按照第 4 章所述安排申請賠償[97]。但若執行機構透過有效追討命令成功討回的任何款項（見下文第 165 和 167 段），則無法再通過「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償機制討回。

---

[95] 見《諮詢文件一》第 247 段及其附註。請參閱附註 1。

[96] 不論其實際職銜如何。

[97] 見第 168 至 181 段。

追討薪酬

165. 有關當局建議執行機構應獲賦予權力，使其能夠向現任或前任董事、該等參與管理及被界定為屬在處置程序中的金融機構的風險承擔者[98]的人士展開申索，追討薪酬。該等權力的涵蓋範圍亦將進一步擴大，使執行機構能夠向曾作出或遺漏作出任何行動以致金融機構無法持續經營或很大程度上促致金融機構無法持續經營並促使其進入處置程序的任何相關人士追討任何形式的薪酬。無論該等人士在金融機構進入處置程序之前或之後是否仍然在任，追討權力仍將適用。

166. 有關當局歡迎回應者就「追討薪酬機制應同時適用於固定和浮動薪酬（包括已歸屬及未歸屬薪酬），抑或只應適用於浮動薪酬（包括已歸屬及未歸屬薪酬）」的議題發表意見。雖然其中一個有關論點，是浮動（花紅）薪酬部分有較大可能助長有關人員過度承擔風險，但僅將浮動薪酬部分納入到追討機制下卻有其弊端，這可能會促使金融機構更改薪酬結構，提高固定薪酬佔比（並降低浮動部分的比例）。有關當局建議執行機構須向法院提交各種證據，證明個別人士（獨立地或聯同他人）所作出的行為在很大程度上促致金融機構無法持續經營。法院在審視證據後決定是否頒令向有關人士追討薪酬，並決定具體的追討金額。[99]在作出上述決定前，法院需考慮各種相關問題，包括：該等個別人士如何（獨立地或聯同他人）促致金融機構無法持續經營、其行為導致金融機構蒙受了甚麼損失或損害（如能量化）、該等人士能夠從行動中獲得何種程度的利益，以及該等人士的個人財務狀況。有關當局建議將成功追討的任何薪酬用於支付相關金融機構處置程序的所需費用。

167. 若干司法管轄區（例如美國和新加坡）有就追討薪酬安排訂明可追溯期限，規定僅可就啟動處置程序前某一段年期內的薪酬提出追討要求。以美國及新加坡為例，上述限制在某些實際個案中（例如在高級管理人員魯莽行事、作出欺詐或不誠實行為）均出現取消應用或予以延期的情況。有關當局正考慮是否需要在本港施加類似限制，並將進一步探討有關適用安排。

<u>問題 31</u>

你是否同意，被處置的金融機構的所有董事及行政總裁及副行政總裁（如適用）應隨著處置程序的開展而被自動罷免？你是否認同執行機構應有權酌情決定罷免其他高級管理人員？

---

[98] 「風險承擔者」可指其專業活動對或有機會對金融機構的風險狀況產生重大影響的任何人士；而鑑於他們對金融機構風險狀況的影響力，此等人士不論在金融機構的持續管理中是否具有作出日常業務決策的能力，仍須對金融機構負上責任。

[99] 有關當局在草擬法例時，將進一步考慮就受限於追討命令的各種不當行為類別設立參考指引。

問題 32

你是否同意執行機構應能夠透過向法院提出申請，向第 165 段所指因其作出或遺漏作出行動導致或很大程度上促致金融機構進入處置程序的各方追討薪酬？

問題 33

你認為追討薪酬機制應同時適用於固定和浮動薪酬（包括既得及未歸屬薪酬），抑或只應適用於浮動薪酬（包括已歸屬及未歸屬薪酬）？

問題 34

參考過其他司法管轄區的現行做法，你認為追討薪酬權力的適用追溯期限應為多長？

本章探討將會納入處置機制的保障安排，以及應如何為處置程序提供資金，內容涵蓋：

-「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償機制的架構；

- 可如何以最有效的方式就行使處置權力設置其他限制；

- 可如何應付處置程序引致的任何費用，包括因為須支付「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償而引致的任何費用。

就「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償機制作出規定

168. 《諮詢文件一》解釋，不能持續經營的金融機構的債權人可能會因為執行機構採用某種處置方法，以致其得到的待遇遜於清盤程序的結果。《主要元素》5.2 也確認此點，並載明「債權人〔在處置程序中〕得到的應至少與公司在適用破產制度下進行清盤所得相等，否則他們應有權獲得賠償」。《諮詢文件一》概述了就此賠償機制作出規定的重要性；而在採納各方回應者意見並詳加研究後，有關當局制訂了下列建議。[100]

169. 多數回應者均同意機制應就「任何債權人所得不會遜於清盤程序」的原則建立賠償機制，並就下列各項應有更詳盡細節安排：(i)由誰負責進行所需估值以決定須支付的賠償；(ii)有關估值將以哪些假設為基準；(iii)將如何為須支付的賠償提供資金；及(iv)受影響各方之上訴途徑。下文將就以上各點逐一進行更詳盡分析。

應由誰負責進行「任何債權人所得不會遜於清盤程序」估值

170. 部分回應者表示「任何債權人所得不會遜於清盤程序」的估值過程必須符合「公開透明、不偏不倚」的重要原則，有關當局亦同意這樣將能確保機制持正及具公信力。為此，似乎應要求負責進行估值的人士（以下簡稱「賠償待遇估值師」）必須獨立，且不涉及任何可能或可能被認為影響其中立性的衝突。假如在任何金融機構的處置程序中，估值師與在「任何債權人所得不會遜於清盤程序」估值結果中擁有利益的任何有關各方（例如被處置的金融機構及其主要債權人和股東）在目前或近期存在或被視為存在任何直接關係，則可能出現角色衝突或被視為出現角色衝突。下方資料匣 F 載列有關當局初步擬定的準則，當中羅列了委任過程中可用以評估準賠償待遇估值師獨立程度的準則。鑑於無法事先洞悉存在利益衝突的每一個案

[100] 儘管預期股東能夠在處置程序藉由「分派」所得（如有的話）一般極為有限，但值得注意的是，《主要元素》載明處置程序應能夠「在企業的資產負債表上出現資不抵債前並在所有股權已被徹底註銷前」開展。因此，在某些情況下，「任何債權人所得不會遜於清盤程序」的估值可能會得出這樣的結果：在假設進行清盤的情況下，股東應仍可獲分配剩餘價值；故此若股東在處置程序中所得的價值遜於該假設估值，便理應獲得賠償。因此，有關當局認為「任何債權人所得不會遜於清盤程序」的保障安排同時適用於股東及債權人。

或情況，有關具體判斷必須由委任方酌情衡量處理，所以該清單只屬指示性質。

171. 除了建議的獨立性準則外，賠償待遇估值師還需要具備一定的專業技能和經驗，尤其是為大型而複雜的金融機構進行估值方面。因此，資料匣 F 也列出了更多關於這方面的指示性準則。

資料匣 F：委任估值師的指示性準則

確立賠償待遇估值師具備獨立性的指示性準則包括：

- 賠償待遇估值師不應與公共主管當局、被處置的金融機構（包括相關集團公司及全體僱員）或其主要債權人及股東擁有重大共同利益或牽涉任何涉及雙方的重大利益衝突；
- 估值師不應為公職人員；
- 就執行機構及被處置的金融機構而言，估值師必須是獨立法人實體，且並非與被處置的金融機構隸屬同一集團。

用以確定賠償待遇估值師具備專業知識的指示性準則包括：

- 估值師應具備相關技術學科（特別是會計和財務方面）的能力、認識和專業知識外，賠償待遇估值師對於被處置的金融機構所屬的行業、企業重組和破產事宜，及處置程序本身亦應有相關能力、認識和專業知識；
- 賠償待遇估值師須具備為複雜公司進行估值的經驗；
- 賠償待遇估值師須具有進行高調公開程序的聲譽和能力；
- 賠償待遇估值師須因應就將要接受估值的金融機構的性質、規模和複雜程度，備有足夠的技術和人力資源以進行估值（包括配套妥善充足的場所及能勝任的人員）。

172. 償待遇估值師方面，有關當局正考慮若沿用「由執行機構參照資料匣 F 所列的獨立性和專業知識指示性準則，並考慮當時出現的特定環境因素後作出委任」的方法，是否能令程序具有更充足的公信力和獨立性。

173. 委任賠償待遇估值師的具體時間安排，「任何債權人所得不會遜於清盤程序」估值必須待處置程序正式開展後方可進行，以便釐定估值的相關參考日期。[101]但有關當局預期，委任程序將在切實可行的範圍內於處置程序正式啟動後（或有可能的話提前）隨即盡快開展。

問題 35

你是否同意，資料匣 F 所列有關衡量賠償待遇估值師獨立性和專業知識的指示性準則是適當的，以及委任方可作出一定程度的酌情判斷，以評估上述或任何其他因素在個別情況下是否相關？

[101]第 3 章第 85 段指出，處置程序的正式開展時間將以執行機構發出公告之時為準。

問題 36

你是否同意，應由執行機構參照資料匣 F 所列的指示性準則委任賠償待遇估值師？

免任賠償待遇估值師的理由

174. 雖然撤回對賠償待遇估值師委任的做法顯然並不理想，但在某些情況下這可能是必須採取的一步。有見及此，現建議為確立本地處置機制而訂立的法例，應列明可就免任賠償待遇估值師提出申請的理由，申請方的具體資格，以及考慮及接納有關申請的機構。這種做法似乎與免任在廣義上職位相若的人員所採用的方法一致，例如根據《公司(清盤及雜項條文)條例》第 196 條，（作出原先委任的）法院可「在有人提出因由時免任」清盤人。有關當局因此建議類似規定亦應適用於賠償待遇估值師，而免任理由則僅應限於：(i)死亡；(ii)不能勝任；(iii)處事偏頗；(iv)嚴重失當行為；及／或(v)估值師不再符合委任準則。

175. 基於第 172 段建議由執行機構負責委任賠償待遇估值師，為令擬議的機制更為連貫一致，建議同時賦予執行機構（在已表達並獲接納有關撤回因由的情況下）撤回委任的權力。至於可由誰向執行機構提出撤回賠償待遇估值師委任的申請，有關當局建議僅限賦予被處置的金融機構的股東及債權人提出申請的權利，理由是上述兩者均是與賠償待遇估值師能否履行職責最直接相關的人士。當執行機構確定申請人提出的免任賠償待遇估值師因由成立，便會正式撤回委任並展開替任賠償待遇估值師的委任程序。執行機構如確定特定個案已符合第 174 段所列的一項或多於一項免任條件，亦能夠主動免任賠償待遇估值師的職務。賠償待遇估值師如被免任，替任估值師將可須接手處理離任估值師被撤回委任前所進行的任何工作，預期替任估值師將就相關工作作出交代。

問題 37

你是否同意第 174 段就免任賠償待遇估值師所建議的理由？你認為根據該等理由提出免任要求的擬議機制是否合適？

問題 38

你是否同意，將離職估值師截至被免任一刻為止的工作應交由替任估值師處理，而替任估值師應在最後估值中就上述處理安排作詳細交代？

估值原則

176. 賠償待遇估值師所擔當的其中一個角色，是確定在假設一家不能持續經營的金融機構完全進行清盤的情況下，其債權人及股東會獲得何等待遇。[102]基於「任何債權人所得不會遜於清盤程序」估值本身屬假設性質，故需要以若干假設（當中某些假設是因個別公司及當時市場狀況而異）作為基礎進行推算。雖則如此，按照其他司法管轄區所採取的做法，有關當局認為，有

[102] 賠償機制估值師其後會將此假設性估值與債權人及股東在處置程序中實際所得的結果進行比較，藉以決定是否須支付「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償。

三個高層次的估值原則應在所有「任何債權人所得不會遜於清盤程序」估值中通用，而不受個別機構及當時市場狀況所影響。因此，這些估值原則因而應納入主體法例中，以作為任何「任何債權人所得不會遜於清盤程序」估值的指引：

(i) 估值參考日期－在決定是否須向被處置的金融機構的受影響債權人及股東支付「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償時所依據的其中一個主要假設，正是假設不能持續經營的金融機構進入清盤程序的日期（假設沒有進入處置程序的話）。有關當局認為，此參考日期應為假設金融機構本應進入清盤程序的最早日期。雖然有關當局會進一步研究，其中一個方案是將此參考日期定為執行機構發出公告宣布正式開始開展處置程序之日期及時間[103]。

(ii) 債權人等級－鑑於賠償機制估值師也將須遵守清盤程序中的債權人等級規定，因此須假設優先債項將獲優先支付，其他無擔保債務次之，其後再支付延付債務，而在支付並解除金融機構所有債務及負債後尚有餘款，將支付予金融機構的股東。基於「任何債權人所得不會遜於清盤程序」估值本身屬假設性質，所以債權人等級並不會對實際分派造成影響，不過，遵守債權人等級原則依然有其重要性，理由是這樣能確保「任何債權人所得不會遜於清盤程序」估值可賴以作為準確反映假如金融機構進入清盤程序的話，債權人及股東理應獲分派的數額。此估值結果將用作與債權人及股東在處置程序中所得的實際待遇進行比較，藉以決定是否須支付任何「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償。

(iii) 提供財政援助－被處置的金融機構，很可能在之前的幾星期甚至幾個月內至少面對了一定程度的財困問題。為此，有關當局可能已提供了一些支援，例如通過以金融管理專員擔當最後貸款人的角色提供協助，據此，在認可機構符合一定條件的情況下向其提供短期流動資金支持。[104]在這些情況下，建議賠償待遇估值師應無須考慮有關當局向被處置的金融機構提供的任何實際或潛在財政援助，因為這些財政援助並不會在金融機構「照常營業」的情況下提供。[105]不予考慮上述援助所依據的主要原則是，已倒閉金融機構的股東和債權人不應因為有關當局為保障香港金融穩定而向金融機構提供的任何特別援助而有所得益。提供此等援助的目的基本上是保障公眾利益，而非旨在保障接受援助的金融機構的個別股東和債權人。

問題 39

你是否同意第 176(i)至(iii)段所列明的三項高層次的估值原則應在每一次進行「任

---

[103] 見附註 101。

[104] 金管局在二零零九年三月發表了《香港金融管理局作為最後貸款人的角色的政策聲明》（Policy Statement on the Role of the Hong Kong Monetary Authority as Lender of Last Resort），http://www.hkma.gov.hk/eng/key-functions/monetary-stability/liquidity-support-to-banks.shtml（只備英文本）。

[105] 提供「照常營業」流動資金的其中一個例子，是金管局容許銀行以合資格抵押品從貼現窗借取隔夜流動資金，以進行銀行同業結算。

何債權人所得不會遜於清盤程序」估值時應用？你認為尚有哪些估值原則可作為「任何債權人所得不會遜於清盤程序」估值的有力基礎？

尋求「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償權利的範圍

177. 在擬議機制下，只有在金融機構的處置程序正式開展時屬該金融機構債權人及股東的人士，才有權索取賠償。換言之，只有其財產權已受到行使處置權力影響的有關各方，以及在處置程序中所蒙受的損失大於經評估後本應在清盤程序中可能蒙受的損失的人士，方有權享有「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償。

<u>問題 40</u>

你是否同意，有權獲得「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償（如須支付）的人士，應限於在處置程序正式開展之時在已倒閉金融機構中的負債持有實益權益的債權人和股東，而直接因為執行機構的行動而蒙受經濟損失的債權人和股東？

支付「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償的時間

178. 進行「任何債權人所得不會遜於清盤程序」估值，尤其是在為大型而複雜的金融機構進行估值時，自然需要花上一定時間；而這可能引致在處置程序進行後一段很長時間才能：(i)就是否須支付「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償得出最終決定；(ii)支付賠償。有關當局知道，正式開展處置程序的時間與及決定和支付「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償在時間上不宜相隔太久，理由是這會對受影響各方構成不確定因素。為解決此一問題，有關當局將研究是否應該在起碼能以足夠程度的確定性確定一部分的「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償之時，建立程序機制以加快支付「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償。

<u>問題 41</u>

你認為可如何制訂機制，以便當至少某部分的有效「任何債權人所得不會遜於清盤程序」申索能夠被準確確認之時，能加快支付須予支付的「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償？

為「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償籌集資金

179. 當「任何債權人所得不會遜於清盤程序」估值所得出的結果顯示須予支付賠償時，接下來顯然是需要取得資金來支付該等賠償。如本章第 222 至 230 段所概述，回應者明白，「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償屬於一項處置成本，而處置成本最終將無可避免地透過向金融服務行業廣泛徵集款項來支付。英倫銀行亦確認應以此方式收回有關費用，並指出，因處置

行動而須支付予債權人及股東的任何賠償必須由業界承擔。[106]

對「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償估值提出上訴

180. 若干回應者表示，受行使處置權力影響的各方應有權對「任何債權人所得不會遜於清盤程序」估值提出上訴。有關當局認同，「任何債權人所得不會遜於清盤程序」估值過程關係到受影響各方的權利，因而應建立特定的上訴渠道。為此，現建議在機制下設立處置程序賠償審裁處，讓以下人士對「任何債權人所得不會遜於清盤程序」估值提出上訴：(i)被處置的金融機構中，直接因執行機構的行動而蒙受經濟損失的股東及債權人；及(ii)執行機構。

181. 根據上述建議，處置程序賠償審裁處將專責審理針對「任何債權人所得不會遜於清盤程序」估值提出的上訴，而上訴得直的申請者可獲得的濟助將以按以下方式計算得出的金錢賠償額為限：估值師所評估須予支付的「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償金額與處置程序賠償審裁處所評估須予支付的「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償金額之間的差額。[107] 限制金錢賠償僅予上訴得直的申請者的做法，既與所審理的上訴案件類型相配，也符合主要元素 5.5。[108]

<u>問題 42</u>

你是否同意應在機制下設立處置程序賠償審裁處，以審理以下人士對「任何債權人所得不會遜於清盤程序」估值提出的上訴：(i)被處置的金融機構的股東及債權人；及／或(ii)執行機構？

處置程序賠償審裁處的組成架構

182. 按照現有根據各監管機構的適用條例設立（或將設立）的審裁處，現建議處置程序賠償審裁處應由三人組成，包括一位主席及兩位成員。[109]有關當局預期處置程序並不會經常開展，因而預期處置程序賠償審裁處無須經常審理案件但有關當局認為，當為確立機制而訂立的法例通過後，仍然適宜設立處置程序賠償審裁處作為常設機構，並就其主席和成員進行委任。

183. 有關當局建議，處置程序賠償審裁處主席的任期為五年一屆。另外應同時委任多名具有適當資格的人士為成員，以備於處置程序賠償審裁處需要召

---

[106] 見《英倫銀行的處置模式》（The Bank of England’s Approach to Resolution）第 37 段。請參閱附註 58。

[107] 若處置程序賠償審裁處得出以下評估結果，此金額可以是零：(i) 「任何債權人所得不會遜於清盤程序」估值屬準確無誤的；或(ii) 有關估值假設債權人及股東在清盤程序中的所得多於處置程序賠償審裁處所評估的金額。

[108] 主要元素5.5載明「為設立處置機制而訂立\的法例，不應訂有可令執行機構在其法定權力內真誠地採取的措施在實行上受到限制或會引致該等措施被推翻的司法行動。相反，有關法例應訂明，可藉由在理據充分的情況下給予賠償來作出補救」。

[109] 有關根據規管當局各自條例成立審裁處的詳情，請參閱第 184 段。

開聆訊時協助審理案件。成員的任期亦為五年一屆。這樣既可確保處置程序賠償審裁處預先備有多名能夠因應需要隨時肩負起成員職責的候任成員，亦可藉此減低出現利益衝突的風險（假如只預先選出有限數目的處置程序賠償審裁處成員，出現利益衝突的機會將會較大）。

184. 為增添「任何債權人所得不會遜於清盤程序」上訴程序的公信力，處置程序賠償審裁處的主席和成員應獨立於或被視為獨立於其審理的上訴個案中的各方（例如被處置程序的金融機構[110]、其債權人及股東，以及執行機構）。因此，按照銀行業覆核審裁處及證券及期貨事務上訴審裁處主席及成員的現行委任機制，[111]現建議應由香港行政長官負責委任處置程序賠償審裁處的主席及多位成員。

185. 為就委任程序提供適當指引，有關當局建議處置程序賠償審裁處準主席及各準成員在接受委任之前，均必須符合若干準則。為確保其具備必要司法經驗並能保持處事中立，處置程序賠償審裁處主席應：(i)符合獲委任為高等法院法官的資格；及(ii)為非公職人員。至於處置程序賠償審裁處的成員，他們雖然無須如準主席一樣符合獲委任為高等法院法官的資格，但同樣亦應為非公職人員。此外，處置程序賠償審裁處成員應具備相關專業知識和進行估值的實際經驗，並應了解處置程序框架。這些涉及到專業知識的準則將與資料匣 F，即賠償待遇估值師資格認可評估所釐訂的資歷評審準則相若。

處置程序賠償審裁處的權力

186. 為能有效審理上訴案件，處置程序賠償審裁處應獲賦予廣泛權力，以適當規管覆核程序之操守。此等權力可能包括接納及考慮證據的權力、要求提交文件及要求個別人士作為證人出席覆核程序的權力。有關當局將參照銀行業覆核審裁處以及證券及期貨事務上訴審裁處所擁有的權力（已載列於《證券及期貨條例》（香港法例第 571 章）第 219(1)條）以及保險事務上訴審裁處擬獲賦予的權力，以界定處置程序賠償審裁處將獲賦予的確實權力。

對處置程序賠償審裁處的決定提出上訴

187. 有關當局明白，向處置程序賠償審裁處提出上訴的一方可能會不服裁決。有見及此，現建議在機制下訂立規定，容許不服處置程序賠償審裁處決定的一方可基於法律論點，向上訴法庭提出上訴。這種方法與向銀行業覆核審裁處及證券及期貨事務上訴審裁處提出上訴的機制相類似。

---

[110] 在此文意中，凡提及「被處置的金融機構」即包括參與公司管理並在「任何債權人所得不會遜於清盤程序」估值結果中擁有利益的所有前職員及現任職員。

[111]《銀行業條例》（香港法例第 155 章）（第 XVIIA 部）及《證券及期貨條例》（香港法例第 571 章）（第 XI 部）分別規定設立銀行業覆核審裁處及證券及期貨事務上訴審裁處，以期為不服金融管理專員及證監會若干決定的人士提供上訴渠道。同樣，保險事務上訴審裁處預計將於《2014 年保險公司(修訂)條例草案》通過後成立。

問題 43

你是否同意處置程序賠償審裁處的擬議組成架構及委任程序安排？

問題 44

除了第 186 段所列明的權力外，你認為處置程序賠償審裁處還應獲賦予哪些權力？

問題 45

你是否同意申請人應如第 187 段所載，有權基於法律觀點向處置程序賠償審裁處的裁決結果提出上訴？

保障客戶資產

188. 《諮詢文件一》就是否需要因應處置程序的確立而對現行的保障客戶資產框架作出調整，徵詢各界意見。回應者傾向認同《諮詢文件一》的看法，即處置機制應能夠安排將客戶資產迅速歸還給投資者，又或將客戶資產順利轉移到另一機構，以確保實益擁有人可以持續取用資產。儘管如此，只有少數回應者認為能否達到此理想結果將取決於機制下所訂立的規定。不過，部分回應者則指出就上述議題有關方面應考慮若干問題，包括：(i)客戶資產應從自救處置方案的範圍中剔除；及(ii)保管及次保管安排的複雜性（特別是在跨境情況下），並強調國際合作的重要性。

189. 就第 188(i)段而言，第 3 章第 100 至 113 段列出了建立本地自救處置方案的建議方法，並且在第 108(iv)段明確說明，受本地適用法律及規例保障的客戶資產將從自救方案涵蓋範圍中剔除。至於第 188 (ii)段，第 5 章會進一步探討如何在跨境處置程序中運用本地機制，以及如何利用本地機制來支持進行跨境處置程序。

190. 根據最近發布的客戶資產附件及考慮任何其他國際發展方向，有關當局將繼續評估是否需要實施進一步措施，以提高在現行框架下（包括在處置程序中）對客戶資產的保障。

保障其他類型的財務安排

191. 《諮詢文件一》指出可能需要在處置程序中提供保障安排，以保障某些財務安排（「受保障安排」），並就此提出了一些初步構思。運用某些處置方案及權力（特別是容許業務局部轉移[112]）有可能令合約權利和責任（即共同構成「財務安排」）互相分割，或有受到損其原訂經濟目標的方式處理。這並非市場參與者期望的結果，因為他們一般都依賴這些安排來限制其在交易對手（例如金融機構）倒閉時所承受的損失。有見及此，主要元素 4.1

[112] 局部轉移業務的情況既可能在強制轉移至商業買家、過渡機構及資產管理工具的過程中出現，亦有機會在運用後續、補充或反向轉移權力時出現。

載明「用以管限抵銷權、合約淨額結算和抵押協議的法律框架…應清晰明確並具透明度，並可在公司面臨危機或進行處置程序時強制執行」。

192. 回應者普遍認同某些財務安排應受到保障，而《諮詢文件一》第 291 段所述安排均屬應受保障的相關安排。「受保障之安排」指：(i)有抵押安排；(ii)抵銷和淨額結算安排；(iii)所有權轉讓安排；(iv)結構性融資安排；及(v)交易、結算及交收系統內的規則和安排。有一位回應者指出，保障應擴展至回購協議、證券借入及證券貸出交易，而有關當局則確認，此等項目本身屬所有權轉讓安排，預計同樣會受到保障。除此以外，其他回應者均未有就應納入他們所指的常規保障範圍內的其他安排，另行提出建議。有若干回應者詢問，應否為結構性融資安排提供保障，理由是這些安排可能會被利用作冒險投資。有關當局確認，結構性融資安排應被視為「受保障安排」，理由是若上述安排受到處置程序損害，相關金融機構及其交易對手均有機會受到嚴重不利影響，並削弱為確保關鍵金融服務的持續性及更廣泛保障金融穩定方面的工作。

193. 因應若干回應者要求就《諮詢文件一》大標題下涵蓋的特定受保障財務安排提供更詳細說明。有關當局在附件四提供有關詳情。有關當局認為，宜進一步將有抵押安排的定義擴大至涵蓋該等以浮動押記及固定押記作抵押的安排，除非所涉及安排有違相關監管機構為限制押記規模而訂立的規則。[113]

194. 《諮詢文件一》指出，個人零售客戶存款及貸款均應不被視為「受保障之安排」，[114]以確保在處置程序中與個人客戶有關的存款及貸款均會被一併轉移（或不轉移），或以其他方式相抵銷。提出此項建議的核心理念在於，當這些資產和負債（以及特別是存保計劃保障的存款）被視作為「受保障之安排」時，便會對涉及轉讓零售存款的處置程序的執行構成巨大障礙，但所能獲得的明顯好處並不多。並無回應者表示反對此建議。

195. 若干回應者要求就相關財務安排的具體保障措施，以及針對非故意違反保障安排的情況所提出的擬議補救措施，提供更詳細資料。[115]如《諮詢文件一》所概述，建議在機制下訂立規定，藉以確保處置權力（尤其是執行局部轉移的權力）不可用於(i)將受保障安排所依據的相關資產和負債、法律權利和義務分割，從而確保其僅可被一併轉讓（或不轉讓）；或(ii)終止或修改確立相關安排所依據的合約。

196. 《諮詢文件一》同時指出，任何非故意違反保障限制的情況均可透過進一步的轉讓來「還原原有的財務保障之安排」或「在抵銷及淨額結算安排方面，……讓受影響的交易對手，根據受保障之財務安排繼續抵銷或以淨額

[113] 舉例來說，根據《銀行業條例》第 106(1)條，未經金融管理專員批准，認可機構不得在其資產上設定總價值為其資產價值 5%或以上的任何押記。

[114] 本《諮詢文件二》的其他部分（包括第66段講述有關處置程序目標的部分）已就機制下零售存款可獲提供的各種保障加以說明。

[115]《諮詢文件一》指出「由於執行機構需要盡快採取處置行動，以維護公眾信心和金融穩定，可能會無意中違反保障限制，因而需要採取糾正措施。」

計算其對已倒閉金融機構的任何欠款，藉以減少該交易對手的風險承擔。」。部分回應者強調，確保法律確定性並盡可能尊重私人法律合同及財產權利亦同樣重要。此外，對處理違規情況的補救措施方面，回應者特別就有抵押安排、抵銷和淨額結算安排提出建議，指針對違規情況採取的補救措施應「即時執行及自行生效」，而非單純的「行政」措施。[116]

197. 為確保抵銷及淨額結算在僅透過淨額結算主體協議轉讓部分權利和責任時仍可被強制執行，有關當局認為，就此提供補救措施應屬恰當做法。此外，若轉讓看來會違反以交易、結算及交收系統內的規則和安排形式所訂立的受保障之安排，該轉讓可被宣布無效。[117]然而，在其他情況下，由受影響各方向執行機構通報潛在違規情況，可能是較恰當的做法，這樣執行機構便能對該安排性質及處置程序中的具體處理方式作出考量，繼而作出經評估後認為適當的任何調整，而且單靠「將*可能*違反保障安排的轉讓宣布無效」的做法，未必能為市場提供充分的確定性。

198. 理解到構成受保障之安排的資產、權利和責任有部分可能位於其他司法管轄區及／或受到另一司法管轄區的法律所管限，若干回應者特別提出，有關當局應考慮保障安排在跨境情況下應如何運作。有關當局認為，相對來說，經營跨境業務的金融機構所設立的財務安排相當可能屬於跨境性質（至少有某部分如是）。要確保能夠在此情況下有秩序地進行處置，則不論有關安排是否在另一司法管轄區法律框架下產生，亦不論有關安排是否完全或局部受到另一司法管轄區的法律管限，仍可能需要採納本地機制下擬提供的保障安排。有見及此，有關當局亦應就此在機制下訂立相關規定。[118]

199. 最後，若干回應者提出，執行機構行使處置權力前，應當確認不同事項，包括受保障之安排的組成部分（若留待進入處置程序時才加以確定，將相當可能要耗費極多時間，而這可能因此阻礙有秩序地進行處置程序）。理解到回應者有此顧慮，有關當局或會要求金融機構建立管理資訊系統（作為其處置規劃的一部分），藉此監察可能構成「受保障安排」的各種安排；以及要求金融機構能夠在接到通知後的短時間內提供相關安排的資料。

200. 有關當局正考慮將賦予作出此保障安排的權力納入到機制的主體法例內，並將透過稍後訂立的附屬法例進一步提供有關應受保障財務安排（以及任何適用豁免）和適用於非故意違反財務安排情況的補救措施等技術詳情。基於保障安排本身的複雜性，並考慮到保障安排必須能夠因應在處置規劃及執行處置程序過程中出現的任何特殊狀況加以調整，有關當局相信適宜採納上述彈性安排。

201. 有關當局意識到，這類能夠確保市場參與者賴以管理交易對手風險的財務安排並不會在處置程序中受到損害的保障安排，應同樣適用於自救方案的

---

[116] 行政補救措施是指須向有關當局提出申請方會啟動的措施，而這意味着有關當局可能需要一段時間才能得出裁決；而倘若申請獲得批准，賠償款項或獲判的其他濟助僅會於該段期間結束時發放或提供。

[117] 此方法乃根據英國《2009 年銀行法（局部財產轉讓限制）命令》（UK Banking Act 2009 (Restrictions on Partial Property Transfers) Order）第 10 條制訂。

[118] 當然，其他司法管轄區亦必須就各自機制訂立類似規定。

情況。有關當局正確認在「自救方案」中必須受到保障的各類財務安排，以進一步考慮是否需要訂立任何所需規定，並會在第三階段諮詢中回應這問題。

<u>問題 46</u>

對於各類受保障財務安排的擬議保障方式，以及針對非故意違反保障安排情況擬議實施的補救措施，你是否有任何進一步意見？

<u>問題 47</u>

為支持實施自救方案，你認為有關當局應怎樣訂明類似的保障安排？

<u>豁免承擔民事法律責任</u>

202. 《諮詢文件一》建議向下列各方提供保障，豁免其就真誠地作出或遺漏的任何事情承擔民事法律責任：(a)執行機構中行使處置權力的高級人員、僱員和代理人；及(b)遵照執行機構的指示行事的金融機構董事及高級人員。有意見認為，若不訂明此等豁免保障，上述各方或會因為可能所需承擔的法律責任而步步為營，以致無法及時執行或令執行過程受阻。有關當局亦指出，主要元素 2.6 和 5.3 要求一個有效的處置機制必須訂立此等保障安排。[119]大多數回應者對此項建議表示支持的同時，亦就進一步優化此項建議的可行方法發表了意見。這些提議將於下文作更深入探討。

執行機構及其職員和代理人

203. 對於向執行機構、其高級人員、僱員和代理人提供保障，以豁免其真誠地在履行處置職能時作出或遺漏的任何行動，承擔民事法律責任的建議，僅獲少數回應者提出確切的意見，而他們強調，有關保障的涵蓋範圍在適用情況下應該以民事法律責任為限，且不應對有關各方就執行機構決定提出上訴的權利造成阻礙。有關當局重申，正如《諮詢文件一》指出，擬議保障的適用範圍將嚴格局限於民事法律責任的範圍內，且不應對有關各方通過處置機制內設立的相關上訴機制對執行機構決定提出上訴或就行使行政權力尋求現有法律補救的權利施加限制。有關當局因此計劃採納《諮詢文件一》的建議方法，為執行機構的高級人員、僱員及代理人提供保障。

已倒閉金融機構的董事和高級人員

204. 同樣地，回應者普遍贊同，已倒閉金融機構的董事和高級人員應獲得同等

[119]主要元素2.6規定「執行機構及其職員應受到保障，使其免於就其在真誠地行使處置權力以履行職責的過程中所採取和遺漏的行動（包括支持境外處置程序的行動）承擔法律責任」；以及，

主要元素5.3規定「被處置的公司的董事和高級人員應就其因遵從執行機構的決定而採取的行動得到法律保障（例如就股東或債權人因該等行動而提出的訴訟）」。

保障。有回應者認為，擬議保障範圍應延伸至涵蓋金融機構的*所有*僱員。有關當局對此表示認同，並就此建議更改以往做法（即僅為因遵從執行機構的決定或指示真誠地採取行動而面臨民事刑責的相關人士提供保障），將擬議保障範圍進一步延伸至涵蓋包括董事和高級人員在內的所有僱員。

205. 部分回應者認為，有別於對執行機構的保障，適用於金融機構高級人員、僱員和代理人的<u>豁免民事法律責任保障</u>不應規定他們在遵從執行機構的決定或指示時必須「真誠地」作出行動，理由是該等人士在如何遵從有關決定或指示一事上可自行斟酌的空間有限。《主要元素的評估方法》註解5.3(a)[120]的擬稿進一步闡述，為金融機構董事及高級人員提供的保障適宜「延伸至涵蓋由股東或債權人針對根據與本地有關當局及外國有關當局）執行的處置措施有關的決定及指示，或為使該等決定及指示生效，而<u>真誠地採取的所有行動</u>所提出的民事訴訟；而外國有關當局是指已認可或實施相關決定及指示的司法管轄區的主管當局」（底線後加，以示強調）。有關當局因此傾向維持既定立場，規定金融機構的董事、高級人員及僱員必須符合「在遵從執行機構的指示採取（或不採取）行動時真誠地行事」的要求，方可合資格受到擬議豁免民事法律責任的保障。

206. 其中一位回應者提出，擬議保障「應僅限於執行處置程序的個案，而不應適用於在執行處置程序前倒閉」的情況。有關當局確認，這正是目前的規劃方向，且擬議保障並不適用於董事、高級人員及僱員在非按執行機構決定或指示採取的行動。因此，擬議保障也不適用於諸如上述人士可能已採取（或沒有採取）並導致金融機構進入處置程序的不利行動等其他各種行動。但假若執行機構在處置程序未經正式展開的情況下向金融機構的董事、高級人員及／或僱員發出了指示（例如指示金融機構改變公司經營手法、結構或運作模式以提高其可處置性），則會受到保障。

207. 鑑於上述考慮，有關當局擬在繼續採納《諮詢文件一》建議基本方針的同時，亦積極考慮回應者意見，將擬議保障範圍進一步延伸至涵蓋被處置的金融機構的董事、高級人員*以及*僱員（惟所採取（或不採取）的行動必須是為真誠地遵從執行機構的決定或指示而採取（或不採取）的）。

208. 有關當局亦注意到，若干回應者表示，此等保障應同時適用於跨境情況，並因而適用於(i)受聘於位於香港的金融機構並遵照海外執行機構的指示行事（例如在協定的集團處置策略中）的董事、高級人員及僱員；及(ii)遵照本地執行機構指示行事的海外職員（其僱員合約與海外註冊成立的實體簽署）。有關當局明白，此等保障的確立將有助於確保跨境處置程序的順利執行，因此計劃在《諮詢文件三》進一步探討這議題及其他跨境問題，同時有關當局亦會一併考慮國際發展，以探究如何以最理想方式設立有效的跨境處置機制。

<u>問題 48</u>

你認為有關當局在為以下人士制訂有效豁免民事法律保障機制時，應考慮甚麼因素：(i)執行機構及其職員和代理人；及(ii)在跨境情況中，被處置的金融機構的董

[120] 參考附註 75。

事、高級人員及僱員？

法律補救和司法行動

209. 《諮詢文件一》載明「機制可能有必要賦予受處置程序影響的各方上訴權利，令其有權對執行機構的決定提出上訴並在適當情況下獲得補償」。《諮詢文件一》亦提到任何該等上訴機制均不應「妨礙迅速運用處置權力」或「妨礙、中止或推翻處置程序進行的任何行動（因違法或不真誠地採取行動除外），因為這些行動會損害為確保關鍵金融服務的持續性和保障金融穩定方面的工作」。

210. 如本章較早部分所解釋，有關當局明白在處置過程中進行「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償估值的重要性，所以建議在機制下設立處置程序賠償審裁處，以審理以下人士就「任何債權人所得不會遜於清盤程序」估值提出的上訴：(i)被處置的金融機構的股東及債權人；及 (ii)執行機構。有關當局亦認同，相關各方應有權就執行機構的某些其他決定，而並非與賠償直接相關之事宜；提出上訴，尤其是就執行機構對某金融機構作出的指令，要求其預先改變經營模式，架構或運作以提高可被處置程度。有關當局將進一步考慮如何建立一個最佳機制，並會在第三階段諮詢中提出建議。

211. 重要的是，擬議在處置機制下設立的各種上訴機制均不會對處置程序的啟動或執行構成阻撓（符合主要元素 5.5）。[121]另須強調的是，目前所考慮的各種上訴機制並非旨在對現行提供予受行政行為影響的有關各方的法律補救措施造成阻礙，而受影響各方將可繼續享用該等措施。考慮過受行政權力影響的有關各方可用的現行上訴渠道後，有關當局認為並無必要規定容許將執行機構可作出的所有決定提交至根據機制專門設立的機構進行上訴審理，理由是現行法律補救措施經已足夠。

保障金融市場的穩健－豁免及延遲遵守上市金融機構或相關上市實體的披露及其他責任

延遲遵守《證券及期貨條例》下的披露規定

212. 如《諮詢文件一》所討論，根據《證券及期貨條例》第 XIVA 部（披露內幕消息）及／或《上市規則》，一家瀕臨倒閉的上市金融機構或一家瀕臨倒閉的金融機構的上市關聯公司或有責任披露該金融機構瀕臨倒閉的資料。此外，在眾多規定當中，《證券及期貨條例》第 XV 部規定持有或取得上市法團有投票權股份的 5%或以上權益的人士及上市法團的董事和最高行政人員，必須在相關交易發生後三個營業日內披露其持有的權益或該等權益的變動。預計瀕臨倒閉金融機構或該機構其中一家關聯實體或其中一名關聯人士可能須在宣布開展處置程序前披露若干資料。假如處置權力的行使

[121]主要元素 5.5 全文見附註 108。

令上市金融機構或其上市關聯公司須進行符合《收購守則》及／或《上市規則》所規定的特定條件的一項或多於一項交易，則可能會觸發額外披露及其他規定。若在執行機構有機會採取必要處置程序預備措施之前作出任何過早披露，除會削弱公眾信心，也可能會觸發諸如該瀕臨倒閉金融機構出現擠提等情況，以致窒礙處置程序有秩序地進行。

213. 就主要元素 5.6 而言[122]，有關當局建議在本地處置機制下訂立條款，讓執行機構在諮詢證監會後，批准本身作為金融機構或作為金融機構關聯公司的上市實體在若干情況下（例如在執行機構認為作出披露可能窒礙有秩序地進行處置程序的情況下）延遲遵守《證券及期貨條例》第XIVA部下的適用披露規定。

214. 無論金融機構的持續經營能力是基於財務抑或非財務原因而受損，相同的延遲披露責任原則和條件仍應適用。現建議由於實際或待決的處置程序（例如因為執行機構所強制實行或命令執行的交易）而須或將須遵守披露責任的上市實體或（在《證券及期貨條例》第 XV 部所列情況下）該上市實體的股東，在符合以下所有條件的情況下，均可申請延遲遵守《證券及期貨條例》下的披露規定：

i. 上市金融機構（或該上市金融機構的關聯公司）有合理可能會進入處置程序，而披露相關資料有合理可能會導致或引致不能持續經營及／或阻礙執行機構進行有秩序的處置程序；

ii. 相關資料仍屬機密資料，並且可繼續保持其保密性。

215. 只有符合批准延遲的條件仍然存在的情況下，應用的延遲遵守披露規定批准方可持續有效。現建議就首次延遲披露批准及往後每個延期批准（如有）設立限期。在每個延遲披露期限屆滿前，執行機構須在諮詢證監會後評估延遲披露的條件是否仍然存在（包括相關資料是否仍屬機密資料），以確定是否延長延遲披露批准的期限。

216. 假如出現第 214 段所述的情況，處置機制將容許執行機構在諮詢證監會後延遲有關機構／人士遵守《證券及期貨條例》第 XIVA 部及第 XV 部下的相關披露規定。此外，有關當局建議修訂《上市規則》和《收購守則》，以確保由於第 214 段所述情況而引起在《上市規則》和《收購守則》下所衍生的任何披露責任均獲自動延遲在《證券及期貨條例》下的上述披露規定被延遲後。

豁免《上市規則》內有關取得股東批准的要求

217. 根據《上市規則》，在多項要求當中，上市實體如需進行以下事宜，必須事先在股東大會上取得其股東批准，包括：

[122]主要元素5.6載明「為了維護市場信心，各司法管轄區應提供靈活性，在公司根據規定（例如根據市場匯報規定、收購規定及上市規則）作出披露可能會影響處置措施成功實施的情況下，可暫時豁免公司遵守有關披露規定，或允許公司延遲作出所須披露」。

(i) 進行規模超出《上市規則》所規定的特定百分比率的任何交易[123]；

(ii) 進行任何關連交易（定義見《上市規則》）；或

(iii) 配發或發行數量超過股東所批准的任何一般性授權範圍的任何股份。

218. 有關當局建議修改《上市規則》，以訂明在執行機構已強制實行或命令進行相關交易的情況下，屬上市實體的瀕臨倒閉金融機構（或其關聯公司）可獲豁免遵守《上市規則》內有關取得股東批准的規定。此權力僅適用於由被處置的公司（或其關聯實體）股東所發出的批准，並須在行使前先行諮詢證監會。此外，行使此豁免權的條件是上市實體（或其關聯公司）在合理情況下有可能會進入處置程序，而遵守取得股東批准的規定在合理情況下有可能會導致，或引致其不能持續經營及／或阻礙執行機構執行有序的處置程序。

豁免《收購守則》內的全面要約責任

219. 假如金融機構（或金融機構的關聯公司）為一家公眾公司，而其控制權因發行新股或出售／轉讓現有股份而改變，持有控制權的新股東便會觸發《收購守則》規則 26 下的全面要約責任。

220. 雖然《收購守則》已就透過發行新證券而就挽救陷入財困的法團提供寬免權，此寬免條款卻不適用於全部處置程序模式或金融機構進入處置程序時有可能出現的情況。

221. 現建議修訂《收購守則》，以向收購執行人員提供寬免或修改《收購守則》內涉及處置程序的權力（包括發行新股份、轉讓現有股份或採用其他處置方案，以令控制金融機構重大部分股本的權力因著處置權力的行使而改變）。

問題 49 **你是否同意賦予有關當局延遲或豁免遵守以下規定的權力（已在上文討論）：(i)《證券及期貨條例》第 XIVA 部及第 XV 部、《上市規則》及《收購守則》下的披露規定；(ii)《上市規則》下有關取得股東批准的規定；及(iii)《收購守則》下的全面要約責任？**

處置程序的資金來源

222. 處置機制提供了一些途徑（包括通過擬議自救方案），使瀕臨倒閉金融機構的股東和債權人能夠承擔處置費用，而不是由納稅人承擔。有關當局同時認為，為有秩序地執行金融機構處置程序，執行機構在某些情況下或需取得臨時資金。[124]根據《主要元素》，為確保能向整個金融體系追討因處置行

---

[123] 相關百分比率見《上市規則》第 14.07 及 14.08 段。詳情請參閱《上市規則》第 14 章，http://www.hkex.com.hk/chi/rulesreg/listrules/mbrules/documents/chapter_14_tc.pdf。

[124] 主要元素 6.2 載明「為使處置程序有秩序地進行，在某些情況下需要臨時資金來維持重要功能，而執行機構或提供臨時資金的有關當局應訂立規定以向以下各方追討當中引致的任何損

動衍生的任何費用，顯然有必要設立一套處置程序的資金安排。有關資金安排的首要特點已於《諮詢文件一》探討；除下文列出的進一步詳情外，《諮詢文件三》亦將包含更多詳細建議。

223. 正如主要元素 6.3 所確認，處置程序的資金安排可以「由私營機構融資的存款保險或處置基金」的形式設立，這意味着費用既可在任何處置程序進行之前（即事前）從業界徵收，亦可作為「融資機制，以在*事後*向業界收回為利便處置程序而提供臨時融資所涉的費用」。正如《諮詢文件一》所述，美國的有秩序清盤基金以事後提供資金的模式運作，而歐盟成員國則需要在事前提供備用資金（並輔以事後籌集特殊資金的權力）。[125]

224. 《諮詢文件一》概述了上述各種資金安排模式的利弊，但並未就本地機制的首選方法提出任何確實定案。大多數回應者均贊成採納事後追討費用安排。其中一位回應者表示，除考慮到事前基金可能因規模大至令其難以有效率運作之外，事前基金的存在本身亦構成潛在的道德風險危機。由此討論引伸出的另一要點是，鑑於因大型而複雜的金融機構倒閉和為其進行處置程序所涉及的費用可能十分龐大，因此有關安排應盡最大程度協助確保費用由已倒閉金融機構的股東和債權人承擔，而非由整個業界共同分攤。

225. 經進一步慎重考慮後，有關當局認為，處置機制較適宜提供一個在事後籌集資金的處置程序資金安排機制，以便一經確認需要收回的處置程序費用金額後即可著手展開追討。除需要支付因處置程序而衍生的某些費用外，處置程序資金安排亦會從處置程序中得到收款；而在向業界徵費之前，此資金安排需要有途徑取得臨時資金來源，以在未籌集到業界徵費之前可以應付任何短欠金額的臨時資金。

226. 若干回應者就處置程序的資金適宜用於支付甚麼費用提出意見。回應者普遍認同，行政開支和「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償申索均適宜由有關資金支付。有意見提出，處置機制下的有關安排不應取代提供予認可機構的最後貸款人貸款（在某些特定情況下認可機構可獲最後貸款人援助）。[126]雖然有若干回應者認為處置程序的資金不應用於資本重組（或至少金融機構的股東和債權人已承擔虧損至適當程度以後才進行資本重組），但就這一點而言，回應者的意見亦頗為不一。有關當局注意到，雖然處置程序的資金並非旨在取代現有的最後貸款人機制，但當最後貸款人的貸款獲延長，*而同時*在執行處置程序過程中產生了虧損，則收回有關費用的做法可能較為適切。有關當局並不認為完全排除以處置程序的資金提供資本支持的做法是可行的，但認為宜明確規定業界此用途僅可作為最後方案（並僅在金融機構的股東和債權人已適度吸收虧損後才可使用）。

227. 若干回應者建議，應明確訂明可利用處置程序的資金支付的處置程序費用類別。有關當局特別注意到，為確保執行機構能靈活地就個別情況設立適

失：(i) 在符合「任何債權人所得不會遜於清盤程序」的保障安排下向股東和無抵押債權人追討……；或 (ii) 如有需要，向整個金融體系追討」。

[125] 《多德．弗蘭克華爾街改革和消費者保護法》（Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act）（「《多德．弗蘭克法》」）第 210(n)條，以及《銀行恢復及處置指令》第 100 至 105 條。

[126] 參考附註 104。

用處置程序，法例訂明的任何清單應以非詳盡清單（並輔以指引）為宜。下方資料匣 G 列出處置程序的資金可在必要時暫時支付的處置程序費用安排的初步及非全面清單。

資料匣 G：處置程序資金安排的擬議用途

- 支付處置程序的行政開支
- 支付上述 168 至 179 段所述賠償機制下的「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償
- 為正被處置程序的金融機構、其附屬公司、過渡機構或資產管理工具的資產（例如就貸款的質量）或負債提供擔保
- 向正被處置的金融機構、其附屬公司、過渡機構或資產管理工具提供貸款
- 購買正被處置的金融機構的資產
- 作為最後方案，提供或包銷正被處置的金融機構、其附屬公司、過渡機構或資產管理工具的資本

228. 若干回應者要求就向金融體系內隸屬不同界別的金融機構徵費的具體方案提供更多詳細資料。有回應者主張按界別訂立徵費安排，以免出現交叉補貼的情況，就此，隸屬某一界別的金融機構不應被要求支付因隸屬另一界別的金融機構的處置程序而衍生的費用。有關當局認為將每一處置程序所涉及的費用作獨立處理，確保分別向有關各方追討的做法是可取的。但由於各類金融機構之間是相互依存的，因此就機制涵蓋範圍下每一界別設立專屬資金安排絕非一個可取及可行的做法。舉例來說，被處置的金融機構可能直接或通過其所屬集團在本地金融體系中經營不同界別的業務。此外，假設只有那些與瀕臨倒閉金融機構屬同一界別的金融機構才會從有秩序的處置程序中受惠，並不成立。一個明顯的例子是若金融市場基建一旦倒閉，向金融市場基建以外的其他有關各方追討費用似乎是一個合理的必要做法。[127]

229. 有關當局正考慮是否適宜賦權予執行機構，使其可因應每次處置程序的具體情況，決定如何最有效地徵收必要費用。在此情況下，可能適宜訂立執行機構須予以考慮的若干主要原則。制訂此等原則時，在眾多考慮中，有關當局可考慮任何金融機構在倒閉時可造成的風險（考慮到其是否屬系統性或關鍵性，以及其可處置程度），以及因機制的存在本身和就特定處置程序而言一般所能產生的好處。

230. 如《諮詢文件一》所述，現時並不建議依賴現行的存保計劃、投資者賠償基金及擬議設立的保單持有人保障基金為任何處置程序費用提供資金。雖然某些司法管轄區容許透過這種方式出資，並同時就金融機構一旦進入清

[127] 就此方面，本港曾出現一個先例：1987 年期貨市場及期貨市場結算所需要借助外力拯救時，其中所涉及的至少一部分費用便是透過向香港期貨交易所收取交易徵費及向香港聯交所收取特別徵費的方式收回。見戴維森等人《香港證券業的運作與監察證券業檢討委員會報告書》(1988 年 5 月)：http://www.fstb.gov.hk/fsb/chinese/ppr/report/davison.htm。

盤程序時保障計劃所應承擔的出資金額訂立上限，有關當局經評估後卻認為，各現有本地基金並不能就處置大型而複雜的金融機構所需的費用提供充分資金，而這些基金更可能會因為提供上述資金而被耗盡。

<u>問題 50</u>

資料匣G所列費用在一般情況下是否可透過處置程序的資金安排支付？你是否同意這些費用用途僅應作為參考被羅列於非全面清單，以便執行機構能為個別金融機構制訂適切的處置程序？

<u>問題 51</u>

你是否同意應設立具體原則，以為在處置程序中執行機構因應個別處置個案費用徵費以收回費用的方式提供參考指引？你認為該等原則應包含哪些內容？

第 5 章—跨境處置程序及共用資訊

本章探討香港處置機制可如何就處置跨境營運的金融機構提供支持，內容涵蓋：
- 協調跨境處置行動的方式；
- 為執行處置程序而共用資訊。

跨境處置程序

以法定方式支持跨境處置程序

231. 《諮詢文件一》說明了以協調及合作方式對跨境金融機構執行處置程序，如何能夠在大多數情況下為總公司所在地及各業務所在地的主管當局帶來更佳結果。上述方式能讓瀕臨倒閉集團的大部分業務恢復至「可持續經營」狀況，從而更有效維護不同司法管轄區的關鍵金融服務和金融穩定，保存（而非損害）價值。相反，假如總公司所在地和各業務所在地的主管當局為保障當地利益而選擇採取單方面行動（包括在各自司法管轄區內將當地資產分隔），大部分業務可能會因此而變得「無法持續經營」，繼而導致金融機構無秩序地解體和擴大價值受損。

232. 《諮詢文件一》概述了《主要元素》就跨境合作所訂立的高層次準則，並就並就香港擬議設立的處置機制可如何符合這些準則提出了一些初步構思。《諮詢文件一》指出，金融穩定理事會現正為確保跨境處置措施的成效而推行各種工作，而有關當局在本地實施處置機制前須參考該等工作成果。2014 年 9 月，金融穩定理事會開展了為期三個月的「處置行動的跨境認可」公眾諮詢（「《金融穩定理事會跨境諮詢文件》」）。金融穩定理事會現正審閱回應者意見，並計劃在 2015 年就上述事宜制定正式指引文件。[128] 有關當局將會在適當時候就此範疇提供更多有關機制的細節，而本文件中會先歸納《諮詢文件一》回應者所提出的相關意見，以及有關當局就《金融穩定理事會跨境諮詢文件》所作出的一些初步構思。

233. 所有回應者均同意，有鑑於香港是一個雲集眾多全球金融服務集團的主要金融中心，本地處置機制必須能夠透過合作及協調措施為跨境金融集團所進行的處置程序提供支持，並讓國際社會看到香港在這方面所付出的努力。考慮到對上述集團執行的有秩序處置程序在大部分情況下均由境外執行機構主導，大部分回應者強調，本地機制必須確保執行機構能夠認可及/或支持由總公司所在地當局對集團採取的處置行動。其中數名回應者詢問，賦予本地執行機構能夠獨立地對跨境金融機構的分支機構、甚至附屬公司採取處置行動的權力是否合適，但其他回應者強調有關酌情處理權，十分重要，必須保

[128] 參考附註 57。

留。誠如《諮詢文件一》所述，有關當局仍認為，當本地執行機構經評估後認為境外執行機構採取的行動（或不採取任何行動）將無法充分保障本地債權人或本地金融穩定，則本地執行機構必須能夠獨立地對金融機構的本地業務採取處置的行動，無論該金融機構是以分支機構抑或附屬公司形式在港經營業務。《主要元素》亦清楚確認上述論點。[129]

234. 有關當局指出，《金融穩定理事會跨境諮詢文件》強調所有成員司法管轄區必須設立符合《主要元素》所載準則的處置機制。誠如下文第 244 至 247 段所描述，該等法定框架可暫時以合約安排形式（旨在約束合約交易對手必須承認處置行動，並令處置行動生效）落實，而此等合約安排也有重要作用，就是在總公司所在地和各主要業務所在地主管當局為訂定法定權力而進行的法例改革工作前充當臨時解決方案。但金融穩定理事會亦表明，上述合約安排並不能取代法定框架。

235. 《金融穩定理事會跨境諮詢文件》針對不同集團架構，列舉了三種可能需要採取跨境處置措施的情況，詳情請參閱下方資料匣 H。這些情況闡明了的業務所在地主管當局（例如香港）在有關情況下（包括跨境金融機構透過分支機構及／或附屬公司在本地經營業務）可能面對的問題，以及其可能採取的相應行動。除已在《諮詢文件一》探討過的兩種情況外，金融穩定理事會亦識別出第三種情況，即境外公司的資產、負債或合約均位於香港或在香港記帳，又或受到香港法律管轄（但除此之外，該公司在本地並無建立任何營運實體）的情況。有關當局認為，本地機制必須能夠就上述三種情況下所進行的跨境處置程序提供有力支持。

資料匣H：金融穩定理事會所識別出需要進行跨境處置程序的情況 [130]

「1. **一家境外銀行的總公司所在地執行機構正對其進行處置程序，同時該銀行經營一間境外分支機構**：總公司所在地執行機構採取的處置措施涉及整個法律實體，包括位於各業務所在地的分支機構。在此情況下，業務所在地主管當局將以保障該地債權人及該地金融穩定作為首要考慮。

2. **一家境外金融機構的總公司所在地執行機構正對其進行處置程序，同時該金融機構對另一間位於另一司法管轄區的附屬公司擁有控制權**：為確保總公司所在地的處置措施能以有效方式實行，各業務所在地司法管轄區或需確立一個機制，藉以允許將附屬公司股份轉移至另一機構，又或要求本地

129 舉例來就，就分支機構而言，《主要元素》7.3載明：「執行機構應擁有處置境外公司本地分支機構的權力，並應有能力為支持由境外總公司所在地主管當局進行的處置程序行使其權力（例如藉着命令位於其司法管轄區的財產到由境外總公司所在地主管當局註冊成立的過渡機構）；執行機構亦應有權在特殊情況下（當總公司所在地沒有採取任何行動或其行事方式未有充分顧及保護本地金融穩定性的需要時）自行採取有關措施」。

130 見《金融穩定理事會跨境諮詢文件》第 4-5 頁（請參閱附註 57）。

附屬公司繼續向母公司或其他集團實體提供必要服務。鑑於同一集團旗下的各家實體之間可能會互相牽連，業務所在地主管當局尤其須注意本地金融穩定性及審慎監管事宜（例如，附屬公司收購方須通過「適合性」測試）；及

3.正被處置的境外機構的資產、負債或合約位於該機構成立地點以外的另一司法管轄區，或在另一司法管轄區記帳，或受另一司法管轄區的法律管轄：為確保在總公司所在地採取的處置措施能有效實行，有關司法管轄區須允許實施境外主管當局所採取的處置措施。」

236. 部分回應者認同《諮詢文件一》就處置機制需為本港確立認可程序及／或支援措施所提出的初步構思。然而，回應者同時明確表示，在金融穩定理事會就此展開任何工作之前，相關措施在本地、以至國際間的具體實施安排仍有待商榷。《金融穩定理事會跨境諮詢文件》載有一個有用的概要，進一步闡述了「認可」及「支援措施」的含義：

(i) 「『**認可**』意味著，某司法管轄區會應境外一方提出的要求，同意在本地開展境外處置程序，並因而賦權本地有關當局……強制執行境外處置措施或授予其他形式的本地濟助（例如暫緩執行本地債權人法律程序）」，而

(ii) 「『**支援措施**』指由本地執行機構（通常但不限於在本地處置程序中）採取處置措施，以協助實施和支持由境外執行機構所採取的處置措施」。

237. 金融穩定理事會亦闡明：「認可及支援措施可互相補足，而在某些情況下更可能需要兩者並用以達致預期效果」，並且進一步指出：「認可程序較適合某些處置行動或某些情況，而支援措施則較適合另一些行動或情況」。《金融穩定理事會跨境諮詢文件》附件已就可如何因應不同集團架構（包括境外金融機構有否透過附屬公司、分支機構經營業務）及不同處置方法（即所採納的處置方案）使用認可或支援措施（或兩者兼用）作出更詳盡說明。有見及此，有關當局認為，本地機制將需為由境外執行機構執行的處置程序確立適用的認可及支援措施。

238. 《諮詢文件一》指出，在某些情況下使用香港機制認可及／或支持境外處置措施的做法雖合乎公眾利益，但卻未能符合就處置某集團旗下任何本地金融機構所訂立的相應條件（如第 2 章第 59 段所述）。[131]有關採用本地機制認可及／或支持境外處置措施前須符合的「跨境條件」的設立安排和初步措辭，已在《諮詢文件一》探討。該等條件的內容與《金融穩定理事會跨境諮詢文

[131] 當跨境集團旗下的本地實體似乎能夠持續經營及／或經評估後認為該等實體對香港市場而言並不具有系統重要性或關鍵性，便可能會出現此一情況。

件》所指明業務所在司法管轄區在決定是否認可及／或支持境外處置措施時所需顧及的重點因素大致相符。

239. 針對回應者就《諮詢文件一》提出的問題，有關當局確認，現無意將本地機制的適用範圍限於由「總公司所在地」執行機構主導執行的處置程序。[132] 為配合《金融穩定理事會跨境諮詢文件》的用詞，改用「境外」執行機構似乎更為恰當。[133] 為具體反映這一點，將納入本地機制的「跨境條件」應修改為：

(i) 境外執行機構正就某一跨境集團啟動處置程序，而該集團的香港業務在本地機制的涵蓋範圍內；

(ii) 香港執行機構經評估後認為，境外執行機構擬採用的處置方法將達致的結果與其處置目標相符，且不會令本地債權人處於遜於境外債權人的情況。

240. 有關當局必須強調，香港執行機構應可酌情就有關個案是否符合上述跨境條件進行評估。上述方案顯然較提供任何自動機制的安排更為合適，原因是後者並不能因應本地需要提供充分控制。《金融穩定理事會跨境諮詢文件》進一步指出，拒絕就跨境處置程序給予認可或提供支持的其中一個依據，是經評估後認為跨境處置程序將「造成重大的財政影響（舉例來說，跨境處置程序可能令本地公共主管當局或納稅人蒙受損失）」。有關當局將考慮是否需要將此一規定納入到本地機制內，並指出，就第 2 章所述的處置目標而言，第239(ii)段所提及的第二項跨境條件已意味著任何境外處置措施的實施，均必須符合控制處置以及減低對本地公帑影響兩項處置目標。

241. 有關當局亦將進一步考慮是否需要及如何就其他情況作出相應配合，以及作出配合時所適用的具體措施。這些其他情況包括：可能受境外處置措施限制的跨境集團(i) 僅在香港經營的業務並未被納入本地處置機制範圍內；或(ii) 旗下公司的資產、負債或合約位於香港、在香港記帳或需受香港法律管轄（而除此之外，公司並未在本地設立任何實體）。應注意的是，就第(i)項而言，第 1 章所述的建議意味著被識別為具全球系統重要性金融機構的集團在本地的所有分支機構及附屬公司將會被納入本地機制內。

---

[132] 《諮詢文件一》將「總公司所在」司法管轄區界定為「對金融機構的業務（或如屬具全球系統重要性金融機構，則其全球業務）進行綜合監督的所在地。業務所在地指跨境金融機構在當地以註冊附屬公司或分支機構的形式經營業務的所在地。」

[133] 鑑於在某些（為數不多）情況下，已協定處置策略（特別是「多點切入」模式下）將涉及到由香港執行機構採取行動，以認可或支持由業務所在地執行機構就擁有香港其他金融機構的全球集團旗下的附屬公司所進行的處置行動。

問題 52

你是否贊同，有關當局宜設定特定「跨境條件」，並規定只有在這些條件得到滿足時的情況下，方可利用本地處置機制為境外處置措施提供所需支持？

問題 53

第 239 段所列的條件合適嗎？除規定境外處置措施應符合本地處置目標外，你認為應否進一步要求有關當局在制訂措施時一併考慮所構成的財政影響？

問題 54

你對有關當局應採取甚麼措施以配合上文資料匣 H 所述情況有甚麼意見？

242. 一般而言，為盡量減低本地機制與其他主要金融中心機制之間的差異，有關當局明白到，在設計本地機制（特別是主要處置方案及權力）時，必須以《主要元素》為標準。《諮詢文件三》將會探討並詳述為認可跨境處置程序及就跨境處置程序採取支援措施而必須確立的附加法律條款。

243. 同時，有關當局鼓勵各利益相關方仔細審閱《金融穩定理事會跨境諮詢文件》，並就其中所述議題（特別針對在香港應用的情況）發表意見。

以合約方式支持跨境處置程序

244. 基於法定處置機制具有法律確定性，法定處置機制在一般情況下應可為跨境處置程序提供長遠而言最有力的支持。與此同時，《金融穩定理事會跨境諮詢文件》卻羅列了若干情況，說明在該等情況下，合約安排為跨境處置程序提供支持亦可擔當重要的角色。[134]

245. 其中一項種情況／個例子，是以合約安排採取措施暫緩各方就金融合約執行提前終止權（包括基於連帶違約而提出的提前終止要求）；就此方面，各國最近已就《國際掉期與衍生工具協會協議草案》達成共識[135]。該協議草案旨在協助各國推行措施，使其能夠因應（因處置程序而引起的）終止權實施暫

[134] 金融穩定理事會經評估後認為，在於總公司所在司法管轄區以至主要業務所在司法管轄區實施《主要元素》之前，合約安排亦可作為一種有效的解決方案；但理事會亦同時注意到以合約作 為解決方案的局限性（特別是有關安排或未能提供充分的法定約束力），並因此認為不應將合約安排視作為法定機制的替代方案。

[135] 協議草案乃附屬於《國際掉期與衍生工具協會主體協議》；大部分雙邊場外衍生工具的交易將根據此主體協議進行。在協議草案獲得市場參與者採納的情況下，當相關執行機構作出的特定處置行動後，主協議將對某些交易對手、相關集團公司或其信貸支持供應商（採納此協議的各方）執行暫緩執行提前終止由主協議所管轄的場外衍生工具合約。

緩執行權。就在處置程序中施行的暫緩措施，有關當局將研究要求相關金融機構並鼓勵其交易對手採用必要合約條款的利處／用語的適用性以及相應有效措施。

246. 另一個可藉由合約安排為處置程序提供支持的範疇與自救有關，特別是當相關債務工具受其發行實體所在司法管轄區以外的另一司法管轄區法律管限時，在處置程序中減記、取消或轉換債務工具的情況。有關當局將會考慮就要求相關金融機構在受外國法律管限的資本或債務工具中加入此類合約規定（並可能進一步訂明可以此等工具進行任何法定自救，例如在工具發行時或之前通過提供獨立法律意見的方式）的適用措施及有效方法作仔細研究。[136]

247. 金融穩定理事會指出，各成員地區應採取各種正式行動，以促進各地區在 2015 年年底前廣泛採用合約條款，藉以認可暫緩執行提前終止權及行使自救權力。

支持跨境處置程序的其他措施

248. 若干回應者強調，確立透過合作及協調方式為跨境金融集團進行的處置程序所提供支持的各種措施，（包括在監管框架下及通過監管方法）是十分重要的。若干回應者就以下建議要求有關當局提供更詳細資料：與外國當局協調進行處置規劃及執行有關工作（其中包括總公司所在地和主要業務所在地有關當局根據《主要元素》而需要就「適用於特定機構的跨境合作協議」（「跨境合作協議」）進行的相關工作）；及為有效共用資訊（將於下文作更深入討論）所擬議制訂的各項措施。

249. 有關當局認為針對本地處置機制所提出的建議將為有關當局與各主要外地主管當局進行有效協調的工作建立堅實基礎。現行及往後就本地恢復及處置規劃等方面所制訂的政策措施，對於實施法定機制而言將至關重要。此外，持續參與由金融穩定理事會主力倡議，為具全球系統重要性金融機構（以具全球系統重要性銀行為首）作出處置規劃的措施制訂工作亦同樣重要。如前文所述，金管局乃十家為具全球系統重要性銀行的「危機管理小組」的成員，而該十家銀行的香港業務均被視為對所屬集團極為重要的。誠如金融穩定理事會所建議，各地應至少就上述集團簽訂跨境合作協議，以就恢復及處置規劃和執行方案協定處理方針。從更廣泛角度而言，有關當局亦認同，機制或會對現行監管框架及監管方案的其他方面構成影響，而這些影響將需要在適

[136] 考慮有關措施時，有關當局將以金融穩定理事會就此方面所訂立的任何主要原則作指引；有關原則的草案已載列於《金融穩定理事會跨境諮詢文件》。其中若干原則旨在藉由債務持有人訂立明確協議以同意在處置程序中受自救方案的條款所約束，確保該等措施在合同法下應具備執行性；就此同時，據此行使的法定權力須凌駕於管限有關債務工具的其他條款及細則之上（見第 2.2.1 段）。

當時候予以考慮。

共用資訊

250. 《諮詢文件一》概述了若干建議，以確保參與處置程序的各有關當局能夠有效共用資訊[137]。《諮詢文件一》亦概述，香港各監管機構的現行共用資訊框架及其各自的適用條例所載的有關規定，均與主要元素 12 所述方案一致。[138] 有見及此，《諮詢文件一》建議應賦予被指定擔任香港執行機構的任何公共主管當局相若的共用資訊權力；即根據第 2 章第 67 至 71 段所述建議，將擔任執行機構的金管局、證監會及保險業監督授予此等權力。

251. 回應者大致認同擬議方案已在「為落實執行處置程序促進共用資訊」及「確保各方採取所有合理措施將資料保密」兩方面取得適當平衡。部分回應者指出，框架下有若干部分需予加強，藉此確保只向相關方提供其就處置程序行使有關職能時所須得知的資訊，以及確保已設立充分的保密措施等。有關當局明白上述各項均具重要性，並正考慮採納一套以現行共用資訊監管框架為設計基礎、並能符合《主要元素》所述要求及指引的共用資訊方案。

252. 其中一位回應者建議，為處置程序共用資訊僅應限於當金融機構已不可持續經營時（或緊接不可持續經營之前的期間）才適用。有關當局認為，上述限制將嚴重妨礙執行機構在日常情況下，以及在個別金融機構開始出現不可持續經營危機時有效進行處置規劃。再者，上述建議並不符合主要元素 12.1 的明確要求──「無論在日常情況下抑或在出現危機時」均應能為支持處置規劃而共用資訊。

253. 若干回應者強調，有關當局應確保執行機構為處置目的而要求金融機構提供所需資料的權力必須合宜。有關當局理解回應者對此方面的顧慮，但認為有關權力在監管機構現行資訊收集權力下已取得適當平衡。此外，如上文第 1 章第 13 段，有關當局打算採取合乎比例的方式進行處置規劃，其中包括以合乎比例的方式收集資訊。

254. 至於如何確保有關機構之間能有效地共用資訊，若干回應者提供了其他建議安排及程序。有關當局明白，各執行機構必須預先與主要本地及跨境主管當局協定共用資訊方法。有見及此，各執行機構必須考慮《諒解備忘錄》能否充分涵蓋為處置目的所採用的共用資訊安排，並須確保有關安排符合金融穩定理事會就跨境合作協議所提出的要求。

---

137 應注意的是，擬作共用的大部分相關資訊均被假設為非公開資料，並與個別金融機構相關（以及在部分情況下與其客戶有關）以及與在處置情況中該等金融機構本身或相關有關當局可能會採取的行動相關。

138 與及重新發佈的《主要元素》—《附件一：為處置目的共用資訊》所列出的附加指引（請參閱附註 4。

附件一：《諮詢文件一》的回應者名單

(1) 友邦保險控股有限公司
(2) 安理國際律師事務所
(3) 另類投資管理協會有限公司
(4) 中國國家行政學院(香港)工商專業同學會
(5) 高偉紳律師行(聯同亞洲證券業與金融市場協會及環球金融市場協會)
(6) 持續聯繫結算及交收銀行
(7) 天智合規顧問有限公司
(8) 消費者委員會
(9) 德意志銀行
(10) 富衛人壽保險(百慕達)有限公司
(11) 香港銀行公會
(12) 香港有限制牌照銀行及接受存款公司公會
(13) 香港存款保障委員會
(14) 香港保險業聯會[139]
(15) 香港會計師公會
(16) 香港投資基金公會
(17) 香港退休計劃協會
(18) 香港證券業協會
(19) 香港財經分析師學會
(20) 香港信託人公會
(21) 香港財務策劃師學會
(22) 國際掉期業務及衍生投資工具協會
(23) 香港律師會
(24) 年利達律師事務所
(25) 勞合社
(26) 宏利人壽保險(國際)有限公司
(27) 大都會人壽保險有限公司及美商大都會人壽保險香港有限公司
(28) 司力達律師樓
(29)瑞銀

* *有四名回應者要求不要公開其身分。*

[139] 香港保險業聯會的意見書除了提出其意見外，還付上下列公司的意見：安盛金融有限公司、安盛保險有限公司、中銀集團人壽保險有限公司、豐亞保險(香港)有限公司、勞合社、宏利人壽保險(國際)有限公司、保誠保險有限公司，以及蘇黎世保險有限公司香港分支機構。

附件二：與評估是否已符合首項不能持續經營條件相關的因素

節錄自《諮詢文件一》資料匣 E

為便於說明，下文列出可反映認可機構已符合啟動處置程序的首項不能持續經營條件的部分因素。待進一步修訂後(包括為使有關因素也適用於金融體系其他界別的金融機構而作調整)，這些因素或會在處置機制使用指引中一一闡明。

與評估認可機構是否無法(或可能會變得無法)符合就其認可資格設定的其中一項條件(前文資料匣 D 的第(1)(a)項條件)相關的因素，為與下述評估結果吻合的因素：

(i) 由於存戶或其他資金提供者失去信心或其他原因，認可機構的流動資金變得相當緊絀，以致該機構有實際可能違反《銀行業條例》第 102 條規定的流動資產比率及／或可能無法償還其到期債務；

(ii) 由於實際或可能產生的虧損或其他原因，令認可機構出現資本不足的情況，以致該機構無法(或可能會變得無法)符合金融管理專員根據《銀行業(資本)規則》(第 155L 章)及《銀行業條例》所訂的最低資本要求，而且最終可能沒有足夠資產抵償債務；

(iii) 認可機構未能符合持續獲得認可的其他條件，而且情況嚴重，以致有足夠理由撤銷其認可資格。

與衡量解決以上問題的機會(上文資料匣 D 第(1)(b)項條件)相關的因素，包括與下述評估結果吻合的因素：

(iv) 在計及相關情況後，不大可能在處置機制以外，通過私營機構採取行動(包括自願出售整家認可機構或其部分或全部業務)，或藉運用監管干預權力，來恢復或及時恢復該認可機構的持續經營能力；

(v) 不大可能重建市場對該認可機構的信心，以及令其流動資金狀況回復至繼續其業務活動所需的水平；

(vi) 不大可能通過發行新股、減記或轉換已發行的或然負債(包括會因作出不能持續經營的評估而觸發的或然負債)，或降低資產負債表風險等方式，令該認可機構的資本狀況得以恢復；

(vii) 該認可機構不大可能願意或能夠採取必要行動，以糾正任何嚴重違反其獲得認可的其他條件的情況；

(viii) 除了過度依賴公帑額外撥款外，不大可能通過其他方法來避免該認可機構倒閉。

附件三：受限於暫緩執行提前終止權安排詳情

建議受限於暫緩執行提前終止權的金融合約及協議如下：

a) 證券合約，其中包括：

  (i) 購買、出售或借出證券或證券組合或指數的合約；

  (ii) 證券或證券組合或指數的期權；

  (iii) 有關任何此等證券或組合或指數的回購或反向回購交易；

b) 商品合約，包括：

  (i) 購買、出售或借出商品或商品組合或指數以作日後交付的合約；

  (ii) 商品或商品組合或指數的期權；

  (iii) 有關任何此等商品或組合或指數的回購或反向回購交易；

c) 期貨及遠期合約，包括以特定價格在未來某一日期購買、出售或轉讓任何其他類別的商品或財產、服務、權利或利益的合約（除了商品合約以外）；

d) 掉期協議，包括：

  (i) 有關以下各項的掉期和期權：利率、現貨或其他外匯協議；貨幣；股本證券指數或股本證券；債務指數或債務；商品指數或商品；氣候衍生品；發鈔或通貨膨脹；

  (ii) 總回報、信貸息差或信貸掉期；

  (iii) 類似第(i)或(ii)點所提及的協議的任何協議或交易（作為掉期或衍生產品市場中的經常出現交易品）；

e) 銀行同業借貸協議（借款期限為三個月或以下）；

f) 第(a)至(e)點所提及的任何合約或協議的主協議。

附件四：受保障之安排的詳細資料

保障安排類型	定義	保障	補救措施
抵押	某人透過抵押得到另一人財產中的實際或有權益的安排。另亦涵蓋以某人的所有（或幾乎所有）財產或權利為負債提供抵押的安排（例如浮動押記）；以某人的部分財產或權利為負債提供抵押的安排（即固定押記）；以及用作抵押的財產或權利並非由負債一方所擁有的情況	處置行動不可將屬於一方而作為對另一方負債的抵押的財產或權利轉讓，除非該負債及抵押的利益均同時轉讓，又或透過其他方式終止或修訂相關安排	受影響一方向執行機構通報潛在違規情況，以便作出適當糾正（例如通過補充轉讓及反向轉讓）
抵銷	將兩項或兩項以上的債務、申索或責任可互相抵銷的安排	處置行動不可將第三方與被處置的金融機構之間受這類安排涵蓋的部分而非全部受保障權利及負債轉讓，(即只可一併轉讓)也不得以任何方式終止或修訂此安排	可強制執行抵銷
淨額結算	可將多項申索或責任轉換成淨申索或責任的安排，其中包括「結清」淨額協議（實際或理論上應承擔的債務將為使其可互相抵銷或轉換成淨債務而在履行合約的過程中加以計算）	同上	可強制執行淨額結算
所有權轉讓安排（金融抵押品）	某人向另一人轉讓資產，而轉讓條款容許該受讓人在履行特定責	同上	受影響一方向執行機構通報潛在違規情況，以便作

	任後轉讓資產的安排。例子包括回購（及反向回購）、股票借出及借用。		出適當糾正(例如通過補充轉讓及反向轉讓）
結構性融資（資本市場）	由發行人創建一個價值及／或表現與金融資產掛鉤及／或以金融資產作為抵押的金融工具的安排。例子包括資產抵押證券、資產證券化、資產抵押商業票據、按揭證券、有抵押債務責任及受保障債券。	處置行動不可將構成資本市場安排的部分而非全部財產、權利及負債轉讓(即只可一併轉讓)	受影響一方向執行機構通報潛在違規情況,以便作出適當糾正(例如通過補充轉讓及反向轉讓）
交易、結算及交收系統內的規則和安排	有關規則及安排旨在將交易、結算及交收系統參與者違責的影響減至最低，例如，參與者違責時需要遵守的有關交收終局性、轉撥指令或程序的規則及安排。	處置程序不可將財產、權利或負債轉讓；修改市場合約效力或使合約變得不可強制執行；或修訂認可投資交易所或結算所的交收或違責規則	轉讓可被宣布無效

附件五：諮詢問題

問題 1
你是否同意採納第 29 段所述的經修訂建議，據之界定適用於持牌法團的涵蓋範圍？

問題 2
你對於在評估保險公司對香港的系統重要性時應考慮的因素，有何意見？

問題 3
你認為賦權財政司司長的建議是否恰當？即賦予財政司司長權力，使其可指定其他金融機構為須納入處置機制之內的機構，以確保凡在倒閉時可能造成關鍵或系統性影響的金融機構，都會被納入機制之內，並顧及某類金融機構隨時間推展而變成可能構成風險的情況。

問題 4
你是否同意，如處置機制涵蓋範圍內的一家或多家金融機構屬從事多元化服務集團旗下的機構，便應按推定情況行事，即從本地註冊金融服務控股公司的層面入手採取處置行動？另外，你是否同意，只有在別無他法進行有秩序的處置行動的特殊情況下，才會在業務多元化的本地註冊控股公司層面入手採取處置行動？

問題 5
你是否同意採用「聯營營運機構」的建議定義，以及按建議的方法就聯營營運機構設定處置機制的涵蓋範圍？

問題 6
在執行機構有秩序地處置聯營金融機構的能力不受約束的前提下，你認為可如何更明確地界定聯營營運機構的定義？

問題 7
你是否同意，把被視為對香港金融市場有效運作具系統重要性的認可交易所公司納入處置機制之中，是恰當的做法？

問題 8
你是否同意，指定具系統重要性的認可交易所公司時應考慮上文所述的因素？你認為還有哪些因素須予以考慮？

問題 9

在考慮第 63 段所述擬定處置目標(ii)的政策原意後，你對於是否有需要增訂保障客戶資產的處置目標，有何意見？

問題 10

你是否同意，一經為處置機制立法後，財政司司長便應為每家旗下有機制涵蓋範圍之內的金融機構的跨界別金融集團，指定主導執行機構？

問題 11

你是否同意，應根據執行機構對跨界別金融集團旗下屬機制涵蓋範圍之內的金融機構所作的相對系統重要性評估，指定主導執行機構，並應由負責監管經評定為構成最大系統性風險的金融機構的執行機構，擔任該集團的主導執行機構？

問題 12

你是否同意，主導執行機構應擔當協調者的角色，並在有需要時擔任最終決策者？

問題 13

你是否同意，提供額外存保計劃保障應能減少被轉移的存戶在處置程序的業務轉移完成後，立即撤走超額結餘的誘因？

問題 14

你對第 104 至 106 段所述的步驟和程序是否有任何意見，以便使自救處置方案能有效運作？

問題 15

你對處置機制內的自救權力範圍，特別是(i)第 108 段所指明恆常從自救方案中慣性被剔除之負債，及(ii) 第 110 段所指按個別情況將其他負債從自救方案中剔除的理由，是否有任何意見？

問題 16

你認為應如何擴大第 108 段中列出被剔除之負債的範圍，以確保自救方案適用於銀行以外的金融機構，特別是保險公司、金融市場基建及非銀行非保險公司類的金融機構？

問題 17

你對第 111 段所述由衍生工具產生的負債進行自救建議方法，是否有任何意見？

問題 18

你是否同意需為暫時公有化增設附加條件？第 115 段提出的建議的附加條件是否合適？

問題 19

你是否認同就暫緩執行金融合約提前終止權所建議的涵蓋範圍、施行時間及施行條件？

問題 20

你認為暫緩執行提前終止權僅應適用於金融合約，抑或應進一步擴大至其他範圍？

問題 21

就在處置程序進行期間暫緩執行提前終止權的問題上，你認為是否尚有其他需要加以考慮的問題嗎？

問題 22

你認為怎樣實行暫緩執行提前終止權，方可為金融市場基建的處置程序提供最有效支持？

問題 23

對於暫停保單持有人行使退保權利的建議（包括建議的暫停期限），你有甚麼意見？

問題 24

對於暫緩被處置的保險公司（或再保險公司）的再保險公司在有關處置程序開展後行使終止承保或拒絕重新承保的權利的建議，你有甚麼意見？

問題 25

你是否同意上述建議，即賦予執行機構權力，以要求金融機構作出改變以提升其可處置性？

問題 26

你是否認同在任何人士對在機制範圍內的金融機構向法院提出清盤呈請前，執行機構應獲得事先通知並獲給予最長 14 天通知期，以決定是否啟動處置程序?

問題 27

就已轉讓的業務，你認為上述 141 段所述的哪一個方案，能最有效確保已從剩餘金融機構轉移至買方的業務得以持續?

問題 28

你是否同意機制應按照上述建議，賦權執行機構可對向無抵押債權人支付的款項施加延期償付權，並限制強制執行保證權益？你對於不應行使該項權力的例外情況有何意見？

問題 29

你是否同意機制應按照上述建議，賦權執行機構委任處置程序經理人？

問題 30

你是否同意機制應賦予執行機構必要權力，以確保第 156 段所述的必要服務能獲得持續提供？

問題 31

你是否同意，被處置的金融機構的所有董事及行政總裁及副行政總裁（如適用）應隨著處置程序的開展而被自動罷免？你是否認同執行機構應有權酌情決定罷免其他高級管理人員?

問題 32

你是否同意執行機構應能夠透過向法院提出申請，向第 165 段所指因其作出或遺漏作出行動導致或很大程度上促致金融機構進入處置程序的各方追討薪酬?

問題 33

你認為追討薪酬機制應同時適用於固定和浮動薪酬（包括既得及未歸屬薪酬），抑或只應適用於浮動薪酬（包括已歸屬及未歸屬薪酬）?

問題 34

參考過其他司法管轄區的現行做法，你認為追討薪酬權力的適用追溯期限應為多長？

問題 35

你是否同意，資料匣 F 所列有關衡量賠償待遇估值師獨立性和專業知識的指示性準則是適當的，以及委任方可作出一定程度的酌情判斷，以評估上述或任何其他因素在個別情況下是否相關？

問題 36

你是否同意，應由執行機構參照資料匣 F 所列的指示性準則委任賠償待遇估值師？

問題 37

你是否同意第 174 段就免任賠償待遇估值師所建議的理由？你認為根據該等理由提出免任要求的擬議機制是否合適？

問題 38

你是否同意，將離職估值師截至被免任一刻為止的工作應交由替任估值師處理，而替任估值師應在最後估值中就上述處理安排作詳細交代？

問題 39

你是否同意第 176(i)至(iii)段所列明的三項高層次的估值原則應在每一次進行「任何債權人所得不會遜於清盤程序」估值時應用？你認為尚有哪些估值原則可作為「任何債權人所得不會遜於清盤程序」估值的有力基礎？

問題 40

你是否同意，有權獲得「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償（如須支付）的人士，應限於在處置程序正式開展之時在已倒閉金融機構中的負債持有實益權益的債權人和股東，而直接因為執行機構的行動而蒙受經濟損失的債權人和股東？

問題 41

你認為可如何制訂機制，以便當至少某部分的有效「任何債權人所得不會遜於清盤程序」申索能夠被準確確認之時，能加快支付須予支付的「任何債權人所得不會遜於清盤程序」賠償？

問題 42

你是否同意應在機制下設立處置程序賠償審裁處，以審理以下人士對「任何債權人所得不會遜於清盤程序」估值提出的上訴：(i)被處置的金融機構的股東及債權人；及／或(ii)執行機構？

問題 43

你是否同意處置程序賠償審裁處的擬議組成架構及委任程序安排？

問題 44

除了第 186 段所列明的權力外，你認為處置程序賠償審裁處還應獲賦予哪些權力？

問題 45

你是否同意申請人應如第 187 段所載，有權基於法律觀點向處置程序賠償審裁處的裁決結果提出上訴？

問題 46

對於各類受保障財務安排的擬議保障方式，以及針對非故意違反保障安排情況擬議實施的補救措施，你是否有任何進一步意見？

問題 47

為支持實施自救方案，你認為有關當局應怎樣訂明類似的保障安排？

問題 48

你認為有關當局在為以下人士制訂有效豁免民事法律保障機制時，應考慮甚麼因素：(i)執行機構及其職員和代理人；及(ii)在跨境情況中，被處置的金融機構的董事、高級人員及僱員？

問題 49

你是否同意賦予有關當局延遲或豁免遵守以下規定的權力（已在上文討論）：(i)《證券及期貨條例》第 XIVA 部及第 XV 部、《上市規則》及《收購守則》下的披露規定；(ii)《上市規則》下有關取得股東批准的規定；及(iii)《收購守則》下的全面要約責任？

問題 50

資料匣 G 所列費用在一般情況下是否可透過處置程序的資金安排支付？你是否同意這些費用用途僅應作為參考被羅列於非全面清單，以便執行機構能為個別金融機構制訂適切的處置程序？

問題 51

你是否同意應設立具體原則，以為在處置程序中執行機構因應個別處置個案費用徵費以收回費用的方式提供參考指引？你認為該等原則應包含哪些內容？

問題 52

你是否贊同，有關當局宜設定特定「跨境條件」，並規定只有在這些條件得到滿足時的情況下，方可利用本地處置機制為境外處置措施提供所需支持？

問題 53

第 239 段所列的條件合適嗎？除規定境外處置措施應符合本地處置目標外，你認為應否進一步要求有關當局在制訂措施時一併考慮所構成的財政影響？

問題 54

你對有關當局應採取甚麼措施以配合上文資料匣 H 所述情況有甚麼意見？